IX, 11 Stw 1659.
BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U. J.
DEUTSCHES KONSULAT IN KRAKAU

DER VERSAILLER VÖLKERBUND

EINE VORLÄUFIGE BILANZ

VON

B. W. v. BÜLOW

BIBL. SEMIN. PRAWN. U. J.
Inw.:
Dział: X-1691
w: t. egz.:
Wydz. Bibl. Prawnicza
1806148177

W. KOHLHAMMER VERLAG
BERLIN / STUTTGART / LEIPZIG
1923

Copyright by W. Kohlhammer in Stuttgart 1923
Übersetzungsrecht vorbehalten

Druck von W. Kohlhammer in Stuttgart
Printed in Germany

Vorbemerkung

Seitdem der Betrug von Versailles die Versprechungen unserer Gegner als falsch und ihre demokratischen Grundsätze als hohl erwiesen hat, besteht in Deutschland ein tief wurzelndes Mißtrauen auch gegen den Völkerbund. Man sieht in ihm vielfach nicht mehr den Weg zu einer Neuordnung der zwischenstaatlichen Beziehungen auf demokratischer Grundlage und eine Gewähr für die Erhaltung des Friedens der Welt, sondern nur ein weiteres Mittel des Feindbundes, uns zu knebeln, zu entrechten und zu demütigen. Andererseits wird er, selbst in Deutschland, von manchen als die größte Errungenschaft der Zivilisation und als erster Schritt zum tausendjährigen Reich gefeiert. Beide Auffassungen tragen nicht genügend den Tatsachen Rechnung. Der Völkerbund ist ins Leben getreten und übt seit mehr als drei Jahren seine Tätigkeit aus. Er sollte künftig nach seinen Handlungen und Versäumnissen bewertet werden und nicht nach Hoffnungen oder Vorurteilen.

Von dem Urteil des einzelnen über den Versailler Völkerbund und dessen Tun und Unterlassen ganz abgesehen, weist zweifellos der Zug der Zeit auf Zusammenschluß. Die allgemeine Not zwingt dazu. Soll die Völkerfamilie der einzige Verband sein, der sich nicht organisiert? Die Fülle der internationalen Beziehungen ist unübersehbar, Tausende von Fäden laufen über die politischen Grenzen. Rechtliche, wirtschaftliche, Kultus- und kulturelle Interessen, Beruf, Stand und Bestrebungen aller Art verbanden und verbinden selbst heute noch Einzelmenschen und Vereinigungen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit. Von allen Internationalen war bisher die staatliche, die politische am wenigsten entwickelt. Bei Beendigung des ersten Weltkrieges ist nun in dieser Richtung ein großzügiger Versuch unternommen worden. Die Voraussetzungen mögen unglückliche, es mag auch ein Fehler gewesen sein, die Organisation über die ganze Welt ausdehnen zu wollen, statt zunächst den Zusammenschluß einzelner Ländergruppen oder Erdteile zu versuchen. Viele Mängel, auch böser Wille und Unehrlichkeit mögen vorhanden sein. Das alles ändert nichts daran, daß der Versailler Völkerbund als ein gewaltiges Unternehmen, als ein politisches Ereignis erster Ordnung angesehen werden muß. Eine Untersuchung und Bewertung seiner Leistungen und Aussichten darf nur von dieser Voraussetzung ausgehen.

Über die jüngste Geschichte sind gar viele von uns, Gelehrte sogar nicht immer ausgenommen, recht schlecht unterrichtet. Vom Völkerbund gilt dies in besonderem Maße. Immer wieder erleben wir, daß

berufene und unberufene Politiker ihr Bild und Urteil nach eigenen Wünschen und Idealen verfärben, statt sich an die Wirklichkeit zu halten. Es verlohnt sich daher, alles zusammenzustellen, was der Versailler Völkerbund bisher geleistet oder versäumt hat, damit sich auch der ein Urteil über diese Allianz bilden kann, der nicht Anlaß oder Gelegenheit gehabt hat, ihr Tun und Lassen regelmäßig zu verfolgen. Der Augenblick ist hierfür geeignet, da der Völkerbund mit der dritten Bundesversammlung einen wichtigen Abschnitt seines Daseins vollendet hat. Aus dieser Periode soll im nachstehenden die Bilanz gezogen werden. Sie entspricht einem praktischen Bedürfnis, da Deutschland vor die Frage gestellt ist, ob es dem Völkerbund beitreten will oder nicht. Würde es als Mitglied von der Politik des Bundes nicht befriedigt, dann wird es wiederum seinen Austritt erwägen. Diese Fragen muß ein jeder mitentscheiden: nicht nach Vorurteilen und Neigungen, sondern nach einem wohlbegründeten Urteil.

Im folgenden wurde das Wesentlichste zusammengestellt, was zu einer Meinungsbildung erforderlich ist. Hierbei sind verschiedenartige Quellen berücksichtigt worden, in erster Linie aber die amtlichen Verlautbarungen des Völkerbundes selbst, von denen ein großer Teil von der Nachrichtenabteilung des Generalsekretariats in Genf in der zuvorkommendsten Weise zur Verfügung gestellt wurde. Diesen unermüdlich tätigen, unterschiedslos die Forschung fördernden Beamten sei an dieser Stelle geziemender Dank ausgesprochen. Die Erkenntlichkeit für diese liebenswürdige Unterstützung darf freilich das Urteil nicht beeinflussen. Die nachstehende Darstellung soll im übrigen kein Urteilsspruch sein, sondern allenfalls eine Voruntersuchung. Die Kritik wird dabei hauptsächlich von politischen Gesichtspunkten ausgehen, weil der Bund ja vor allem eine politische Einrichtung ist. Gewiss, diese Ansicht ist nicht unbestritten. Völkerrechtler sowohl wie Pazifisten sehen im Völkerbunde eine Fortbildung, wenn auch nicht eine Verwirklichung ihrer Gedanken, Politiker jedoch eine Weiterentwicklung ihrer Methoden. Da es Politiker weit mehr als Völkerrechtler und keinesfalls Pazifisten waren, die die Satzung festlegten und den Bund leiten, darf man wohl annehmen, daß hier die Auffassung der Politiker maßgebend ist.

Um die Zitierung einiger tausend Stellen immer derselben Völkerbundsdrucksachen zu vermeiden, trotzdem aber dem Leser das Nachschlagen der Quellenliteratur zu erleichtern, ist regelmäßig und weit öfter, als sonst erforderlich wäre, das Datum der Reden, Noten und Beschlüsse angegeben worden. Sonstige Bezugnahmen sind in der üblichen Weise im Text oder in den Anmerkungen angeführt.

Da in der Literatur und namentlich in der Presse die Organe des Völkerbundes nicht selten verwechselt werden, ist die Gliederung

des Bundes ausführlich erläutert worden. Ganz besonders sei aber an dieser Stelle daran erinnert, daß der im nachstehenden häufiger zu nennende „Oberste Rat“ keine Instanz des Völkerbundes ist, sondern lediglich ein Organ der alliierten Mächte, das in keinem rechtlichen Verhältnis zum Bunde steht. Die Geschichte des Versailler Bundes ist aber auf das engste mit der Politik dieser Hauptmächte verknüpft. Es ist kaum möglich, beide zu trennen. Die weltpolitischen Ereignisse der letzten Jahre mußten jedoch im wesentlichen als bekannt vorausgesetzt und konnten nur insoweit berücksichtigt werden, als sie die Vorgänge in Genf unmittelbar beeinflussen. Immerhin wäre es leichter, den Obersten Rat zu schildern, ohne den Völkerbund zu erwähnen, als eine Geschichte des Völkerbunds zu schreiben, ohne in jedem Kapitel des Obersten Rates zu gedenken.

In einer kurzen amtlichen Übersicht über die Organisation und Tätigkeit des Völkerbundes, die seine Nachrichtenabteilung im März 1922 herausgab, heißt es zum Schluß: „Der Völkerbund hat leidenschaftliche Verächter und begeisterte Bewunderer. Er braucht die einen wie die andern. Er bietet sich jeder Prüfung dar und ist dankbar für jede Anerkennung. An der Kritik und dem Spott der einen kann er seine Unvollkommenheit ermessen, aus dem Lob und dem Vertrauen der andern schöpft er den Glauben an seine Bestimmung und den Willen zum Ausharren.“ Auf den nachstehenden Seiten findet sich vielleicht mehr Kritik als Lob. Es hat aber nur eine Leidenschaft die Feder des Verfassers geführt, die Liebe zur Wahrheit und zur Gerechtigkeit. Die Berechtigung dieses Buches hat die vorerwähnte Denkschrift vorweg anerkannt, denn sie fährt an derselben Stelle fort: „Der Völkerbund kann sicherlich vervollkommnet werden.“

Fürstenberg in Mecklenburg, den 16. Januar 1923. B. W. B.

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorbemerkung III
Inhaltsverzeichnis VI
Das Wesen des Versailler Völkerbundes 1

Der Aufbau des Völkerbundes

Die Mitgliedschaft 11
Ursprüngliche Mitglieder 14
Aufgeforderte Mitglieder 16
Zugelassene Mitglieder 21
Austritt und Ausschließung 34
Bundesversammlung und Rat 36
Die Bundesversammlung 36
Der Rat 57
Verhältnis von Bundesversammlung und Rat 71
Die ständigen Ausschüsse 79
Der Rüstungsausschuß 80
Der Gesundheitsausschuß 85
Der Verkehrsausschuß 89
Der Mandatsausschuß 95
Der Finanz- und Wirtschaftsausschuß 97
Der Ausschuß für geistige Arbeit 103
Der Internationale Gerichtshof als ständiger Ausschuß für Rechtsfragen 105
Die Verwaltung internationaler Ämter 108
Das Generalsekretariat 114
Die Beamten des Bundes 114
Der Sitz des Bundes 119
Der Haushalt des Bundes 121

Allgemeine Aufgaben des Völkerbundes

Die Erhaltung des Weltfriedens 129
Die Präambel der Bundessatzung 129
Die Abrüstung 133
Der Schutz der Bundesmitglieder 167
Der Krieg und seine Verhütung 175
Vorschriften für Nichtmitglieder 181
Die Vermittlungstätigkeit des Völkerbundes 186

BIBLIOTEKA KATEDRY PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO U.J.

Seite

Der polnisch-russische Krieg 187
Der russisch-persische Konflikt 191
Die Aalandsinseln 193
Der polnisch-litauische Konflikt 199
Die Beschwerden von Hedjas und Armenien 214
Der chilenisch-peruanische Konflikt 215
Der Streit zwischen Costa Rica und Panama 217
Die Besetzung der Ruhrhäfen 218
Streitfälle Österreichs mit Südslavien und mit Ungarn 222
Beschwerde Ungarns gegen die Kleine Entente 222
Beschwerde Bulgariens gegen seine Nachbarn 223
Ostkarelien 224
Albanien 226
Oberschlesien 231
Der griechisch-türkische Krieg 241

Das Schiedsverfahren 242

Der Ständige Internationale Gerichtshof 247

Die Vermittlung durch den Rat 257

Die Bundesexekution 265

Internationale Verträge 283
Geheimdiplomatie und offene Verträge 283
Abänderung unanwendbar gewordener Verträge 293
Unzulässige Verträge und erlaubte Sonderabkommen 297

Kolonialmandate 301

Wirtschaftliche und humanitäre Aufgaben 331
Arbeitsrecht 332
Mädchenhandel 332
Opiumhandel 333
Waffenhandel 334
Freiheit des Verkehrs 336
Gerechte Regelung des Handels 341
Sanierung Österreichs 347
Deutsche Reparationen 355
Gesundheitswesen und Rotes Kreuz 358
Heimführung der Kriegsgefangenen 367
Die russischen Emigranten — Die Hungersnot in Rußland — Die Untersuchungskommission für Rußland 370

Exkurs: Rassen und Kirchen 380

Aufgaben des Völkerbundes aus den Friedensverträgen

Seite

Der Völkerbund und die Friedensverträge 383
Eupen und Malmedy 391
Das Saargebiet 403
Danzig 431
Armenien 462
Der Schutz der Minderheiten 471

Völkerbundspolitik und Völkerbundspraxis

Die Politik des Rats 494
Die Politik der Bundesversammlung 501
Die Universalität und Geschlossenheit des Bundes 509
Satzungsänderungen 517
Natürliche Tendenzen des Völkerbundes 525
Vertrauen 530
Ausblicke 541

Deutschland und der Völkerbund

Der reuige Sünder 548
Deutschlands Eintritt in den Völkerbund 562

Nachwort 580

Anhang:
Die Satzung des Völkerbundes mit den Novellen von 1921 und 1922 583
Literaturverzeichnis 594
Register 595

▽ ▽
▽

Das Wesen des Versailler Völkerbundes

Der Gedanke an einen Friedensbund der Völker war bereits dem Mittelalter bekannt. Seit Jahrhunderten hat er politische Denker und selbst praktische Staatsmänner beschäftigt. Er wurde während des grausamen Weltkrieges den leidenden Völkern zum Gegenstand der Sehnsucht. Präsident Wilson nahm den alten Gedanken in sein Programm auf[1]). Andere Staatsmänner folgten seinem Beispiel, um der Propaganda willen und um den Wünschen der Öffentlichkeit Rechnung zu tragen. Es handelte sich fast ausschließlich um Kundgebungen von seiten des Feindbundes. Die verantwortlichen Minister der Mittelmächte haben im besten Falle nur in allgemeinen Redewendungen dem Plan ihre Zustimmung gegeben. Ihre Völker bekundeten vielfach ein größeres, wenn auch niemals ein sehr großes Interesse. Das Sehnen nach einem allumfassenden und gerechten Völkerbund, der den Frieden der Welt sichert, erreichte seinen Höhepunkt im Jahre 1919. Seitdem ebbte es ab. Enttäuschungen und Siegesrausch haben das gemeinsame Streben der Völker sehr wesentlich geschwächt.

Der Völkerbund ist somit aus dem Weltkriege geboren, und zwar nicht allein die Versailler Allianz, sondern auch die Idealvorstellung, die sich das heute lebende Geschlecht von diesem Bunde machte. Der Krieg selbst hat beide gezeugt. Man mag die Ursprünge des Völkerbundgedankens noch so weit zurückverfolgen: Es wäre ein Irrtum, zu glauben, daß schon vor dem Kriege Ansätze zu einem Völkerbunde vorhanden waren, oder daß sich seine Gedanken damals hätten verwirklichen lassen. Niemand wird sich einbilden, daß die Staaten der Erde sich vor 1914 auch nur auf das Programm der heutigen Bundessatzung geeinigt hätten. Kein Parlament der Welt hätte sie ratifiziert. Es bedurfte der ungeheuren Erschütterung des Weltkrieges, um den Willen zum Zusammenschluß zu erwecken. Die gewaltige Kriegsallianz, die sich gegen Deutschland gebildet hatte, war die notwendige und daher auch natürliche Grundlage für den Versailler Völkerbund. Er wäre ohne diese Voraussetzung niemals ins Leben getreten.

---

1) Botschaft an den Senat vom 22. Januar 1917. Siehe aber auch Briand am 20. November 1915 und am 23. Mai 1916, Grey am 24. Oktober 1916 (Aufforderung an die Neutralen, einen Dauerfrieden vorzubereiten), Bethmann Hollweg am 9. November 1916.

Seitdem die Waffen ruhen, krankt der grosse Gedanke, der während des schwersten Ringens Millionen menschlicher Herzen erwärmte. Er war in den Tagen der Ungewißheit ein Hoffnungsstrahl. Seitdem die Entscheidung fiel, erschienen den Siegern vielfach die Opfer unnötig, die der Zusammenschluß zu einer Rechtsgemeinschaft der Völker bedingt. Sie handeln wie Menschen, die in den Stunden der Lebensgefahr Gelübde ablegten, die sie dann später nicht einhalten. Die Besiegten dagegen sehen sich getäuscht und betrogen. Sie sind im Glauben an die Gerechtigkeit irre geworden.

Der Gedanke eines Völkerbundes wurde während des Krieges von Wilson entwickelt. Andere Staatsmänner haben seinen Ausführungen nichts Wesentliches hinzugefügt. Das ganze Programm des amerikanischen Präsidenten, seine Leitsätze für die Liquidierung des Weltkrieges, in erster Linie seine vierzehn Punkte waren Grundlage und zugleich Voraussetzung der Verwirklichung des Völkerbundgedankens. Über den Bund selbst hat aber Wilson nur sehr wenig gesagt. Er erwähnte ihn nur in sieben seiner sechzig Kriegsreden [2]). Seine Äußerungen sind jedoch von entscheidender Bedeutung, weil seine Leitsätze, wie allgemein bekannt, von beiden kriegführenden Parteien vor Abschluß des Waffenstillstandes mit Deutschland vertraglich als Grundlage des Friedens angenommen wurden. Diese Tatsache begründet nicht nur einen unverjährbaren Anspruch auf die Revision des Versailler Friedens, sondern ist auch für die Entstehung und Gestaltung des Völkerbundes von Bedeutung.

Zweimal entwickelt Wilson den Völkerbundgedanken in seinen formulierten Punkten, die die Richtlinien des Friedens abgeben sollten. Der vierzehnte Punkt jener großen programmatischen Rede vom 8. Januar 1918 lautete:

Es muß eine allgemeine Vereinigung der Völker unter bestimmten Vertragsbedingungen gebildet werden, um großen wie kleinen Nationen gleichermaßen ihre politische Unabhängigkeit und die Unverletzlichkeit ihres Gebietes zu gewährleisten.

In der Rede vom 27. September 1918 lauteten der dritte und vierte der fünf Punkte:

In der gemeinsamen Familie des Völkerbundes kann es keinen Verein, kein Bündnis und auch keine besonderen Verträge oder Vereinbarungen geben.

Es kann innerhalb des Bundes keine besonderen selbstischen wirtschaftlichen Kombinationen geben, keine Anwendung von wirtschaftlichem Boykott oder Ausschließung in irgendeiner Form, außer insoweit, als die Vollmacht zu wirtschaftlicher Bestrafung durch Ausschluß von den Weltmärkten dem Völkerbunde selbst als Zucht- und Machtmittel übertragen wird.

---

2) Auch in der Friedensnote der Vereinigten Staaten vom 21. Dezember 1916 wird z. B. nur festgestellt, daß jede der beiden kriegführenden Parteien bereit sei, „die Bildung eines Völkerbundes in Erwägung zu ziehen, der den Frieden und die Gerechtigkeit in der ganzen Welt gewährleistet".

Wie eine Prophezeiung muten heute die Worte an, die Wilson diesen Punkten voranschickte:

Der Völkerbund kann jetzt nicht gebildet werden. Würde er jetzt gebildet, so wäre er nur ein neues, auf die gegen den gemeinsamen Feind verbündeten Nationen beschränktes Bündnis. Es ist auch nicht wahrscheinlich, daß er nach dem Friedensschluß gebildet werden kann.

Eine wesentliche Erläuterung zu diesem Gesichtspunkt findet sich in der Rede vom 30. Mai 1916, in der Wilson den Völkerbund als ein Bündnis charakterisiert, „das die Völker der Erde von jenen Bündnissen befreit, in denen sie ihre eigenen getrennten, privaten Interessen verfolgen, und das Volk der Welt auf der Grundlage von Recht und Gerechtigkeit für alle zur Wahrung des Friedens der Welt vereinigt".

Das alles ist wenig. Wilsons Ausführungen geben kein vollständiges Programm eines Völkerbundes. Sie sind lückenhaft, wie es auch seine Grundlinien für einen Rechtsfrieden waren. Die letzteren dienen jedoch zur Auslegung und notwendigen Ergänzung des Völkerbundplanes. Immerhin sind die Ideale, die der Präsident der Vereinigten Staaten vor der kriegsmüden Welt aufstellte, kaum mehr als ein Wegweiser zur Errichtung eines wirklichen Völkerbunds gewesen. Die Kriegführenden hatten sich verpflichtet, diesen Weg einzuschlagen. Die Sieger haben sich trotzdem von ihm abgewendet.

Auf der Pariser Friedenskonferenz waren diese hehren Gesichtspunkte, ebenso wie die vereinbarte Friedensgrundlage vergessen. Wilson der Prophet entpuppte sich als ein Politiker von sehr bescheidenem Ausmaß, ohne Wollen, ohne Können, ein Mann, der dem stärkeren Willen seiner Genossen seine eigenen Grundsätze billig preisgab. Aber selbst in dieser Zeit hatte er noch eine Auffassung vom Völkerbunde, die turmhoch über dem steht, was inzwischen von diesen Gedanken verwirklicht worden ist. Auf der Tagung der Friedenkonferenz vom 25. Januar 1919 erklärte er:

Wir haben uns zu zweierlei Zwecken hier versammelt. Erstens um die Fragen zu lösen, die durch den gegenwärtigen Krieg aufgeworfen wurden, sodann um den Weltfrieden zu sichern, nicht bloß durch die Regelung, die wir treffen wollen, sondern auch durch Maßnahmen, die wir auf dieser Konferenz ergreifen werden, um den Bestand des Friedens zu gewährleisten. Der Völkerbund scheint mir notwendig, um diesen doppelten Zweck zu erreichen. Mit der Liquidierung dieses Krieges sind allerhand verwickelte Fragen verbunden, die sich vielleicht durch die Beschlüsse, die wir fassen werden, nicht endgültig lösen lassen. Auf Grund meines Einblicks in diese Fragen will mir scheinen, daß viele unserer Abmachungen einer Nachprüfung bedürfen werden, und daß es notwendig sein wird, manche der Beschlüsse, die wir fassen werden, bis zu einem gewissen Grade nachträglich abzuändern.

Wilson wollte damals zweifellos den Völkerbund über die Friedensverträge stellen und sah in ihm ein Mittel zu ihrer Berichtigung. Diese Rede wurde aber zu Anfang der Pariser Konferenz

gehalten, auf ihrer zweiten öffentlichen Sitzung. Wie die Dinge sich später gestaltet haben, ist aus dem Völkerbund ein Organ zur Durchführung der Friedensverträge geworden. Er besitzt keine Macht, diese auszulegen oder abzuändern. So wurde der Völkerbundgedanke auf den geheimen Sitzungen der Pariser Friedenskonferenz ebenso verdorben wie die übrigen Grundsätze Wilsons für einen Rechtsfrieden, die von den Kriegführenden als Grundlage der Verhandlungen vertraglich vereinbart worden waren.

Der Völkerbund ist zunächst ein Bund der Sieger des Weltkrieges. Er wurde durch Aufnahme weiterer Staaten zu einer Gemeinbürgschaft für den Raub der Alliierten erweitert. Aus diesem Grunde wurde seine Satzung in alle Friedensverträge eingefügt. Für die Verkörperung der höchsten Gerechtigkeit wurde ein Wechselbalg untergeschoben, eine dienende Magd übermächtiger Staaten.

Die Namensänderung des Feindbundes und seine Erweiterung durch eine geringe Zahl neutraler Staaten sollte diesen Verträgen zu einem moralischen Gehalt verhelfen. Diese Wirkung konnte aber nicht erreicht werden, vielmehr wurde der Völkerbund durch seine Verkoppelung mit den Pariser Verträgen selbst anrüchig.

Der Zusammenhang des Völkerbundes mit der Pariser Friedenskonferenz ist ein sehr viel engerer, als gewöhnlich angenommen wird. Die Verwandtschaft ist eine so nahe, daß in mancher Hinsicht von einer Fortsetzung der Konferenz im Völkerbunde gesprochen werden kann. Die Ähnlichkeit zwischen Vater und Sohn ist jedenfalls so groß, daß das Wesen des Völkerbundes erst voll und richtig versteht, wer sich über die Entstehung und die Arbeitsweise der Konferenz klar geworden ist.

Die Sammlung der Protokolle der Vollsitzungen der Conférence des Préliminaires de Paix wird durch folgende Präambel eingeleitet:

Nachdem die Regierungen der Vereinigten Staaten, des Britischen Reiches, Frankreichs, Italiens und Japans den Zusammentritt einer Konferenz zur Festsetzung der Friedensbedingungen beschlossen haben, sind die alliierten und assoziierten Kriegführenden ebenso wie die Mächte, die die diplomatischen Beziehungen zu den feindlichen Mächten abgebrochen haben, aufgefordert worden, sich auf dieser Konferenz vertreten zu lassen.

Veranstalter der Konferenz waren demnach die alliierten und assoziierten Hauptmächte. Sie stellten auch den Präsidenten und die vier Vizepräsidenten und besetzten alle Stellen des Büros. Der ersten Vollsitzung vom 18. Januar 1919 wurde ferner eine fertige Geschäftsordnung vorgelegt, die von den Hauptmächten am 14. Januar, also vor Beginn der eigentlichen Konferenz, festgesetzt worden war. Diese Ordnung unterscheidet zwischen vier Klassen von Staaten. Zuerst kamen die fünf Großmächte, die durch je fünf Delegierte vertreten waren und das Recht hatten, an allen Sitzungen und Kommissionen teilzunehmen. Sodann die übrigen

Kriegführenden, die nur an Sitzungen teilnahmen, auf denen Fragen behandelt wurden, die sie angingen. Sie hatten nur drei Vertreter (Belgien, Brasilien und Serbien), zwei (die europäischen Kleinstaaten und asiatischen Länder, Australien, Canada, Südafrika und Indien) oder einen Vertreter (die süd- und mittelamerikanischen Staaten sowie Neuseeland). Die dritte Klasse bildeten die Staaten, die nur die politischen Beziehungen abgebrochen hatten (Bolivien, Ecuador, Peru und Uruguay). Sie waren durch je einen Delegierten vertreten. Die letzte Klasse bildeten die Neutralen und die im Entstehen begriffenen Staaten, die das Recht haben sollten, bei Fragen, die sie angingen, gehört zu werden. Polen und die Čechoslovakei gehörten nicht zu dieser Gruppe, sondern zu den kleinen Kriegführenden, die je zwei Stimmen hatten.

Die Hauptmächte besaßen also mit ihren 34 Stimmen (die Dominions und Indien eingerechnet) die absolute Mehrheit über die übrigen 18 Kriegführenden. Wenn sie auch von der Gesamtkonferenz überstimmt werden konnten, da sich in dieser die Stimmenzahl durch die Staaten, die nur die diplomatischen Beziehungen abgebrochen hatten, auf 69 erhöhte, so war doch ihr Übergewicht durch diese willkürliche Stimmenverteilung und den Alleinbesitz des Büros gesichert. Darüber hinaus behielten sie sich aber eine Mehrheit von zwei Dritteln in den Kommissionen vor. Diese waren regelmäßig zusammengesetzt aus je zwei Vertretern der fünf Hauptmächte und aus fünf Vertretern, die die „Kleinstaaten" (sic!) zu wählen hatten [3]).

Es ist anzunehmen, daß die kleinen Verbündeten vom Krieg her Kummer gewöhnt waren. Trotzdem war es unausbleiblich, daß sie gegen dieses Vorgehen der Großmächte Einspruch erhoben. Die Bombe platzte auf der zweiten Vollsitzung der Friedenskonferenz, nachdem Wilson in schönen Worten den Völkerbundsgedanken entwickelt und andere Redner sich ihm angeschlossen hatten. Belgien eröffnete den Reigen der Unzufriedenen und verlangte, in allen Kommissionen einen eigenen Vertreter zu haben. Viele andere Staaten folgten seinem Beispiel. Clemenceau hatte als Vorsitzender der Konferenz bei Eröffnung dieser Geschäftsordnungsdebatte erklärt:

Die Großmächte haben, dem vorliegenden Antrag entsprechend, je zwei Delegierte zur Teilnahme an der Kommission (zur Ausarbeitung der Völkerbundssatzung) ernannt. *Il a été décidé* — Es ist entschieden worden, daß fünf Delegierte, die von den anderen Mächten gemeinsam zu wählen sind, diese Mächte in der genannten Kommission vertreten werden. Das soll heißen, daß sie eingeladen werden, sich hier zu versammeln, beispielsweise am 27. Januar, wenn dieser Tag Ihnen paßt, um zwei oder um drei Uhr, um

3) Nur die Kommission zur Festsetzung der Kriegsentschädigung war anders zusammengesetzt. In ihr hatten die Hauptmächte bis zu drei Vertreter, Belgien, Griechenland, Polen, Rumänien und Serbien je zwei.

sich untereinander zu verständigen und die fünf Delegierten der anderen Mächte zu ernennen. Ich möchte Ihnen gleich bekanntgeben, daß wir Sie ersuchen werden, weitere Kommissionen nach dem gleichen Wahlverfahren zu ergänzen. Sie werden also mehrere Wahlen auf einmal vorzunehmen haben.

Bei aller Bescheidenheit der Kleinen war dies einigen der Delegierten denn doch zu viel. Der Vertreter Brasiliens erklärte:

Mit einem gewissen Erstaunen höre ich immerzu sagen: Es ist dies entschieden worden, es ist jenes entschieden worden. Wer hat eine Entscheidung gefällt? Wir sind eine souveräne Versammlung, ein souveräner Gerichtshof. Mir scheint die Konferenz selbst die zuständige Stelle für unsere Entscheidungen zu sein.

Auch der Vertreter Canadas nahm an dem „Es ist entschieden worden" Anstoß und meinte sehr höflich:

Ich hätte geglaubt, daß es besser angezeigt gewesen wäre, der Konferenz einen Vorschlag zu unterbreiten, damit diese dann über die Zahl der Mitglieder und die Zusammensetzung dieser Kommission entscheide. Bei einem derartigen Vorgehen wäre die gegenwärtige Schwierigkeit vermieden worden. Ich würde, wenn ich mir diesen Vorschlag erlauben darf, es lieber sehen, wenn künftig so verfahren würde.

Soweit ich sehe, arbeiten zwei Konferenzen zu gleicher Zeit: die Versammlung der fünf Großmächte und die Vollversammlung. Ich wüßte nicht, daß bisher irgendeine Konferenz der fünf Großmächte über das beraten hätte, was hier entschieden worden ist. Es mag dies trotzdem der Fall sein. Da wir aber nichtsdestoweniger nach den Regeln arbeiten, die die Vertreter der fünf Großmächte festgesetzt haben, so erscheint es mir in hohem Grade wünschenswert, daß wir uns nach ihnen richten. Daher erlaube ich mir den Wunsch auszusprechen, daß in Zukunft die Verhandlungen nach diesen Regeln geführt werden.

Alle Redner, es waren ihrer elf, hatten Ausstände zu machen, und kaum einer schlug eine versöhnliche Note an. Die meisten wiesen mehr oder weniger deutlich auf den ungeheuren Gegensatz hin, der zwischen dem Völkerbundsgedanken und dem Verfahren dieser Konferenz bestand. Ihnen antwortete Clemenceau, der Präsident der Versammlung. Er wollte offenbar diese Art des Widerstandes ein- für allemal brechen. Seine Ausführungen sind bezeichnend. Er sagte unter anderem:

Jawohl, wir haben über diese Kommissionen entschieden, gerade so wie wir uns entschieden haben, die gegenwärtige Konferenz einzuberufen. Sie werden mir gestatten, daran zu erinnern, daß wir es waren, die entschieden haben, daß diese Konferenz in Paris zusammentreten würde, und daß die Vertreter der interessierten Länder dazu geladen werden sollten. Ich mache keinen Hehl daraus: es gibt eine Konferenz der Großmächte; sie tagt in einem benachbarten Saale. . . .

Die fünf Großmächte, deren Verhalten Ihnen gegenüber heute begründet werden soll, sind durchaus in der Lage, ihr Handeln zu rechtfertigen. Soeben erst erinnerte mich der Premierminister Großbritanniens daran, daß am Tage der Einstellung der Feindseligkeiten die Alliierten zwölf Millionen fechtender Truppen auf den Schlachtfeldern stehen hatten. *C'est un titre* — daraus erwächst ein Rechtsanspruch.

Wir haben Verluste an Toten, wir haben Verwundete, die nach Millionen zählen, und wenn uns nicht die große Aufgabe obläge, den Völkerbund zu schaffen, so hätten wir uns vielleicht durch Egoismus verleiten lassen, auf niemanden zu hören als uns selbst. Das war unser gutes Recht.

Das haben wir jedoch nicht tun wollen und haben die Gesamtheit der interessierten Nationen zusammenberufen. Wir haben Sie berufen, nicht um Ihnen unseren Willen aufzuerlegen, nicht um Sie zu dem zu zwingen, was Sie nicht wollen, sondern um Sie um Ihre Mitarbeit zu bitten. Aus diesem Grunde haben wir Sie eingeladen, hierherzukommen.

Clemenceau setzte dann auseinander, daß natürlich auch die Staaten gehört werden sollten, die nicht in die Kommissionen gewählt würden. Die Nichtbeteiligung an einer Kommission bringe keinen Nachteil mit sich. Er unterließ es jedoch, zu erklären, warum unter diesen Umständen die Hauptmächte auf Zweidrittelmehrheit in den Kommissionen bestanden. Bestanden: denn Clemenceau lehnte jede Änderung dieser Entscheidung rundweg ab[4]).

Die zweite Konferenz, die in dem benachbarten Saale tagte und aus eigener Machtvollkommenheit über die Geschicke der Völker entschied, war der „Rat der Zehn", der damals aus den gleichen Mitgliedern bestand wie der „Oberste Kriegsrat". Die Allgewalt der Hauptmächte war noch sehr viel größer, als formell in der Geschäftsordnung der Konferenz zum Ausdruck kam. Bekanntlich sind alle Entscheidungen von dem Rat der Zehn und vom 27. März 1919 an von dem ebenfalls selbsternannten, allmächtigen Rat der „Großen Vier" getroffen worden. Sie sind nahezu ausschließlich für alle „Friedens"verträge verantwortlich.

Auf diesen Grundlagen war die Pariser Friedenskonferenz aufgebaut. Auf dem gleichen Boden ist der Völkerbund erwachsen. Die Konferenz wurde beherrscht von einem Obersten Rat, der dann noch weiter bestehen blieb, geschwächt nur durch das Ausscheiden der Vereinigten Staaten. Seinem Willen hat die Welt sich zu beugen. Er besitzt neben anderen einen Ausschuß, der „Rat des Völkerbundes" heißt und der in seiner Zusammensetzung den Kommissionen der Friedenskonferenz ähnelt. Statt der Zweidrittelmehrheit der Hauptmächte finden wir die einfache Mehrheit der fünf gegenüber vier Vertretern der übrigen Staaten. Aber die Stellung der Großmächte ist ungeheuer gestärkt dadurch, daß sie ständige Mitglieder sind und nicht überstimmt werden können. Daneben gibt es die Bundesversammlung, die wohl größere Rechte, aber nur wenig mehr Einfluß besitzt als die Vollversammlung der Friedenskonferenz, die nur sechsmal getagt hat. Die Hauptmächte luden ihre Verbündeten zur Pariser Konferenz ein und diktierten dieser die Friedensverträge und den Völkerbundsvertrag. Im

4) Am 25. Januar 1919 beugten sich die kleinen Verbündeten der Macht. Zwei Tage später warfen sie aber die Frage der Zusammensetzung der Kommissionen von neuem auf. Ihr Kompromißvorschlag, die Gesamtzahl der Sitze zu erhöhen und den Großmächten 15, der Gesamtheit der übrigen Staaten 10 Stimmen einzuräumen, wurde jedoch ebenfalls abgewiesen. (C. A. Kluyver, Documents on the League of Nations, Leiden 1920, S. 7; L. Bernhard, Was wird aus dem Völkerbund? Berlin 1920, S. 7.)

Namen des Feindbunds luden dieselben Mächte die Neutralen ein, ihrem Bunde beizutreten und ihr Diktat ebenfalls anzunehmen. Seither sprechen die Hauptmächte — wenn es ihnen paßt und gut scheint — im Namen des Völkerbundes zur übrigen Welt. Innerhalb und außerhalb des Bundes sind es nur die mächtigen und unabhängigen Staaten, die ihrem Gebote trotzen können. Sie schwingen das Zepter nicht des Rechts, sondern der militärischen Gewalt. In Paris zählte Clemenceau die Bataillone und erklärte: C'est un titre. Auf der ersten Bundesversammlung schloß Viviani seine große Rede vom 15. Dezember 1920 gegen die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund mit den Worten: Wenn die freien Völker nicht gesiegt hätten, säßen Sie nicht in Genf, meine Herren, um zu versuchen, zusammen mit uns die Menschlichkeit und das Recht aufzurichten.

Der Völkerbund ist aus dem Weltkriege geboren. Der Bund ist eine Neuschöpfung ohne Vorgang in der Geschichte. Von dem großen Kriege läßt sich das gleiche nicht sagen. Die Pariser Friedensschlüsse und der Wiener Kongreß bei Beendigung der Napoleonischen Kriege ähneln in ihrem Wesen sehr der Pariser Friedenskonferenz von 1919, wenn auch Ursprung und Folge des großen Völkerringens ein sehr verschiedener war. Auch damals hat die Welt Anwandlungen einer höheren politischen Moral erlebt, die in der Heiligen Allianz ihren Niederschlag fanden[5]). Damals wurde ebenfalls beschlossen, zur Sicherung des erreichten Friedens regelmäßige Konferenzen, nicht unähnlich den Genfer Bundesversammlungen, zu veranstalten. Man war aber ehrlich genug, die Heilige Allianz von den Friedensverträgen zu trennen. Die Verquickung von Moral (lies: Heuchelei) und Gewaltfrieden blieb dem 20. Jahrhundert vorbehalten. Die Grundlagen der Ära der Konferenzen, die 1815 eingeleitet wurde, finden sich in Artikel 6 der „Quadrupelallianz" vom 20. November 1815, in dem sich die vertragschließenden Herrscher verpflichteten,

> „um die Ausführung dieses Friedens zu sichern und die zwischen ihnen bestehenden innigen Beziehungen zum Heile der Welt zu befestigen, in bestimmten Zwischenräumen, sei es persönlich, sei es durch ihre Minister, Zusammenkünfte zu veranstalten behufs Erwägung der großen gemeinsamen Interessen und der für die Ruhe und die Wohlfahrt der Völker und den Frieden Europas heilsamen Maßregeln."

Ben Akiba würde über den Völkerbund mit seinen alljährlichen Versammlungen lächeln. Die Ära der europäischen Kongresse

5) Bei der Beendigung der spanischen Erbfolgekriege sind ebenfalls bereits ähnliche Gedanken aufgetaucht. Der Abbé Karl Irenäus Castel de St. Pierre entwickelte auf dem Utrechter Friedenskongreß 1712/13 einen Völkerbundsvorschlag, der einen Bundesrat und einen Schiedsgerichtshof vorsah.

dauerte bis 1823, also nur acht Jahre. Der Geist der „Heiligen Allianz" ist schon gleich nach ihrer Begründung erloschen. Auch heute ist bereits über Mangel an wahrem Völkerbundsgeist zu klagen. Die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten dem Bunde fernbleiben, gerade wie England vor hundert Jahren — sehr zum Schaden der Allianz — seine eigenen Wege ging, stellt eine bemerkenswerte Parallele dar. Es ließen sich noch manche anderen Vergleichsmomente aufzählen. Die Heilige Allianz richtete sich, wenn auch nicht eingestandenermaßen, gegen Frankreich und dessen imperialistisch-revolutionäre Tendenzen, geradeso wie der Versailler Völkerbund den natürlichen Entwicklungsdrang Deutschlands hemmen soll. Wilsons Staatssekretär des Äußeren und ständiger Berater, Lansing[6]), bezeugt in seiner Schilderung der Friedenskonferenz: „Man muß von vornherein zugeben, daß der Völkerbund ein Werkzeug der Mächtigen ist, um das normale Wachstum nationaler Macht und nationaler Bestrebungen bei jenen aufzuhalten, die durch die Niederlage machtlos geworden sind." In Wien war man großherziger und wohl auch klüger als in Paris. Man nahm den besiegten Gegner mit in den Bund auf. Dafür wurden dann Geheimverträge abgeschlossen, Schutz- und Trutzbündnisse, die sich gegen Frankreich richteten (z. B. das Aachener Protokoll 1818). Eben solche Verträge wurden 1919 zwischen England, Frankreich und den Vereinigten Staaten vereinbart. Sie sind jedoch nicht ratifiziert worden.

Der Wiener Kongreß und die Pariser Friedenskonferenz von 1919 weisen als gemeinsamen Charakterzug das Bestreben auf, die Herrschaft der siegreichen Hauptmächte in Permanenz zu erklären. Die Großen wollten sich einigen und den Krieg untereinander ausschalten. Dafür wollten sie gemeinsam die übrige Welt beherrschen, aber auch die Kleinen zwingen, den Frieden zu wahren. Wie groß die Ähnlichkeit der Gedankengänge ist, sieht man darin, daß in einigen der ersten Völkerbundsentwürfe, z. B. in dem von Lord Robert Cecil, eine alljährliche Zusammenkunft der Staatsoberhäupter und ihrer Außenminister vorgesehen war, ganz wie vor hundert Jahren.

Die Parallele zwischen dem Völkerbund von 1919 und der Heiligen Allianz von 1815 erstreckt sich sogar auf übereinstimmende Charakterzüge ihrer geistigen Urheber. Zar Alexander I. wie Präsident Wilson verbanden beide eine gewisse Weltfremdheit mit dem höchsten Vertrauen in die eigene Einsicht. Beide waren eitel und zeigten neben dem Hang zur Despotie eine Schwärmerei für Völkerglück und Menschenwohl. Beide besaßen einen ausgeprägten

---

6) Robert Lansing, The Peace Negotiations. Neuyork 1921. Die Versailler Friedensverhandlungen. Berlin 1921, S. 206.

Sinn für den eigenen Vorteil, und beide vereinigten eine ausgesprochene Sinnlichkeit mit starken pietistischen Neigungen.

Die Heilige Allianz hat zweifellos hehre Grundsätze verkündet. Es kam aber bei ihr, genau wie beim Völkerbund, in erster Linie auf die Auslegung dieser Bestimmungen an, und gegen deren Anwendung ließen sich bald genug die ernstesten Einwände erheben. Sie diente bekanntlich dem Despotismus zur Bekämpfung der Verfassungsparteien aller Länder. Während sie ihren Gründern als gerecht, wohltätig und friedliebend erschien, wurde sie zu einem Gendarmen der Reaktion. Dies erklärt sich zum Teil ganz natürlich daraus, daß sie aus einer Kriegsallianz hervorging, die sich gegen den Expansionsdrang des revolutionären Frankreich zusammengefunden hatte. Es erübrigt sich, hier den Vergleich auszuführen.

Wenn auch die Lehren der Geschichte nicht von der Hand zu weisen sind und sehr zu beachten ist, daß sich die Heilige Allianz bereits 1823 auflöste, anläßlich des Zwiespalts der Mächte in der griechischen Frage, so darf man doch die Folgerungen aus dieser Parallele zum Völkerbund nicht zu weit führen. Nicht nur die Zeiten haben sich in den letzten hundert Jahren verändert, sondern auch die Menschen. Träger des Völkerbundgedankens sind heute nicht mehr allein die Kabinette und Regierungen, sondern die Völker selbst, die öffentliche Meinung. Ferner steht hinter dem Verlangen nach Gerechtigkeit und Zusammenschluß im internationalen Völkerleben die zwingende Notwendigkeit, die Not, die der Weltkrieg hinterlassen hat, und die harten Lehren, die die politischen Fehler der letzten Jahrzehnte gelehrt haben. Allen Mängeln des Völkerbundes und allen berechtigten Anklagen gegen ihn steht die Tatsache gegenüber, daß er zurzeit noch die beste Hoffnung ist, der naturgegebene Ausweg, um die Welt ohne neue schwere Erschütterungen aus ihrer jammervollen Lage zu befreien. Bei all unserem Leid und unseren vielen und berechtigten Klagen dürfen wir nicht vergessen, daß heute noch Größeres als Deutschlands Zukunft auf dem Spiele steht: die europäische Zivilisation, die nicht nur in unserem Volke, sondern in ganz Europa vom Untergang bedroht ist.

▽ ▽
▽

Der Aufbau des Versailler Völkerbundes

Die Mitgliedschaft

Auf der Pariser Friedenskonferenz ist ein Bund geschaffen worden, der die meisten Staaten der Erde umfaßt. Mag er als „Völkerbund" auch unvollkommen sein, so bedeutet doch die Tatsache seines Bestehens ein politisches Ereignis allererster Ordnung. Der Bund besitzt eine festgelegte Satzung und bestimmte Organe. Er übt eine gewisse Tätigkeit aus. Alle Gedanken über den wahren Völkerbund und alle Gegenentwürfe können nur noch als Abänderungsvorschläge in Betracht kommen, sofern sie nicht auf eine Sprengung des bereits bestehenden Bundes und seine Ersetzung durch einen besseren abzielen.

Die Satzung des Versailler Völkerbundes bestimmte nicht, wann dieser in Kraft treten sollte. Er war hierin von den Friedensverträgen abhängig. Der Bund besteht daher offiziell seit dem 10. Januar 1920, seit dem Zeitpunkt der Ratifikation des Versailler Vertrages durch Deutschland und drei der alliierten und assoziierten Hauptmächte. Ausweislich des ersten Budgets hat aber seine Tätigkeit bereits am 5. Mai 1919 begonnen. Über seine Uranfänge ist nicht allzuviel bekannt, da die Pariser Friedenskonferenz im geheimen tagte und die Vorbereitungen zum Völkerbund ganz besonders in Dunkel gehüllt wurden. Im Anschluß an die oben geschilderte zweite Vollsitzung der Pariser Friedenskonferenz wurde am 27. Januar 1919 eine Kommission gebildet aus je zwei Vertretern der fünf Hauptmächte, sowie je einem von Belgien, Brasilien, China, Portugal und Serbien[1]). Sie tagte unter dem Vorsitz des Präsidenten Wilson, der ihr bei ihrem ersten Zusammentreten am 3. Februar einen Satzungsentwurf vorlegte. Bekanntlich ist Wilsons ursprünglicher, persönlicher Entwurf[2]) bereits vor Beginn der offiziellen Verhandlungen entsprechend den Wünschen der Vertreter anderer Großmächte erheblich verändert worden. Von seinem Plane vom 3. Februar blieb aber auch nicht viel übrig. Der erste Entwurf, der der Friedenskonferenz auf ihrer dritten Vollsitzung durch Wilson vorgetragen wurde, ist besonders von den englischen Delegierten Lord Robert Cecil und General Smuts beeinflußt. Er wurde in zehn Sitzungen im Verlauf von einer und einer halben Woche fertiggestellt. Hieraus und aus der großen Zahl der betei-

1) Dieser Kommission haben eine Reihe hervorragender Persönlichkeiten angehört: Wilson (Vereinigte Staaten), Lord Robert Cecil und Smuts (England), Léon Bourgeois (Frankreich), Orlando (Italien), Hymans (Belgien), Wellington Koo (China), Pessoa (Brasilien), Vesnitsch (Serbien), später auch Kramarsch (Čechoslovakei) und Venizelos (Griechenland).

2) Abgedruckt bei Robert Lansing a. a. O. S. 211.

ligten Delegierten — es waren schließlich 19 — folgert der amerikanische Delegierte und Staatssekretär Lansing (a. a. O. S. 103) eine Überstürzung der Arbeiten.

„Daraus ergibt sich schon, daß man unmöglich auf das Studium, die Vergleichung und Erörterung der verschiedenen zur Diskussion gestellten Pläne und Paragraphen diejenige Gründlichkeit und Sorgfalt verwenden konnte, die für eine solche Aufgabe nötig gewesen wäre. Man hat den Eindruck, daß viele Paragraphen unter dem Druck der drängenden Zeit in aller Eile angenommen worden sind. Das Dokument selbst trägt die Spuren dieser übereilten Behandlung und läßt fast mit Sicherheit darauf schließen, daß seine Annahme mehr auf Grund persönlichen Einflusses als aus überzeugtem Glauben an die einwandfreie Qualität und Weisheit aller seiner Paragraphen zustande gekommen war [3]).

. . . Es mußte von vornherein ein unmögliches Unternehmen sein, in elf Tagen eine solche Weltcharta großen Stils und ewiger Dauer produzieren und gleichzeitig die widerstrebenden Meinungen der verschiedenen Kommissionsmitglieder, deren weit auseinandergehende Ansichten nur allzugut bekannt waren, miteinander in Einklang bringen zu wollen."

Es haben sich eben in erster Linie die Großmächte verständigt, und nur diese haben die Entscheidung gefällt. Dabei hat die ursprüngliche Kommission am 6. Februar noch eine Erweiterung erfahren. Am Tage vorher hielten die kleinen Verbündeten eine Protestversammlung ab und verlangten vier weitere Sitze. Sie setzten die Zulassung der Vertreter von Griechenland, Polen, Rumänien und der Čechoslowakei durch. Am 20. und 21. März wurden dann auch die Neutralen (vor einer Unterkommission) gehört. Grundlegende Änderungen des ersten Entwurfs sind nicht vorgenommen worden [4]). Die Kommission stellte am 10. und 11. April den endgültigen Text fest, der dann von der Vollversammlung am 28. April mit einem kleinen Zusatz unverändert angenommen wurde. Die Vorschläge und Einwände der deutschen und deutsch-österreichischen Friedensdelegationen blieben bekanntlich ganz unberücksichtigt.

Durch Beschluß der Vollversammlung der Pariser Friedenskonferenz vom 28. April 1919 wurde Sir E. Drummond zum ersten Generalsekretär ernannt und eine Kommission der neun im Rat vertretenen Mächte eingesetzt, die dann unter dem Vorsitz des französischen Ministers des Äußeren, Pichon, am 5. Mai und später die

---

3) „Man will herausgerechnet haben, daß alle Kommissionsarbeit am Völkerbund nicht mehr als dreißig Stunden betragen hat." — M. Rothbarth, Die Großen Vier am Werk. Berlin 1921, S. 81.

4) Viele der Änderungen, welche vorgenommen werden mußten, richteten sich gegen die Allmacht des Fünfbundes: Die Mitglieder erhielten das Recht, mit zweijähriger Kündigungsfrist auszuscheiden. Für neu hinzutretende Staaten werden Plätze im Rat offengehalten. Der Grundsatz der Einstimmigkeit aller Beschlüsse wurde ausdrücklich festgelegt. Die Ernennung des Generalsekretärs durch den Rat wurde der Bestätigung durch die Bundesversammlung unterworfen und die Abänderung der Satzung erleichtert.

ersten organisatorischen Fragen behandelte[5]). Diese organisatorische Kommission ermächtigte den Generalsekretär, seinen Stab zusammenzustellen. Im Sommer 1919 waren bereits mehr als hundert „Beamte des Völkerbundes" tätig. Damals glaubte man, daß der Versailler Friede bald nach der Unterzeichnung ratifiziert werden würde[6]). Sir Eric Drummond unterschrieb aber seine amtliche Korrespondenz schon seit einem halben Jahr als Generalsekretär des Bundes[7]), ehe dieser tatsächlich ins Leben trat. Damals waren Völkerbund und Pariser Friedenskonferenz völlig eins. Von der Friedenskonferenz aus berief Drummond zum 14. August 1919 im Namen des Bundes eine Konferenz für statistische Fragen nach London ein. Auch die erste Arbeitskonferenz, die bereits im Oktober/November 1919 in Washington tagte, konnte rechtmäßig nicht vom Völkerbunde einberufen werden. Deshalb wurde die Regierung der Vereinigten Staaten durch besondere Bestimmung (Abs. 3 der Anlage zu Art. 426 des Versailler Vertrags) hiermit betraut.

Am 10. Januar 1920 erfolgte kein feierlicher Akt. Clemenceau teilte, als Vorsitzender der Pariser Friedenskonferenz, den dreizehn zum Eintritt aufgeforderten Neutralen telegraphisch mit, daß der Versailler Friede ratifiziert sei und die im Art. 1 vorgesehene zweimonatliche Frist für den Beitritt zu laufen begonnen habe. Spanien gab, sehr korrekt und — weil besser als alle anderen unterrichtet — äußerst pünktlich, an diesem Tage seine Beitrittserklärung ab[8]). Vom Generalsekretariat abgesehen, traten die Organe des Völkerbundes erst in Tätigkeit, nachdem der Bund rechtsverbindlich geschlossen war. Der Rat tagte offiziell zum ersten Male

5) Als eine dieser neun Mächte hat Spanien von Anfang an mitgewirkt und dadurch auch offiziell an der Pariser Friedenskonferenz teilgenommen. Spanien hat bereits am 3. April 1919 sein Einverständnis mit dem Satzungsentwurf erklärt. (L. Bernhard, a. a. O., S. 14.)

6) Wie planlos die Politik der Alliierten und wie unerwartet das Ausscheiden der Vereinigten Staaten war, kann man daran ermessen, daß Clemenceau in einem Schreiben vom 4. September 1919 den Oberst House ersucht hat, für eine schleunige Einberufung des Völkerbundes nach Washington zu sorgen. Als Termin schlug er den November 1919 vor. — Einen ähnlichen Beschluß faßte die französische Deputiertenkammer am 4. Oktober 1919.

7) Schücking und Wehberg (Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1921, S. 125, 128) geben an, Drummond habe in seiner Erwiderung auf die Beitrittserklärung Paraguays und Chiles vom 29. Oktober bzw. 4. November 1919 darauf hingewiesen, „daß er im Augenblick noch nicht Generalsekretär des Völkerbundes sei". Die amtlichen Drucksachen des Völkerbundes enthalten diesen Vorbehalt nicht, doch geht dies aus der Aufschrift der zweiten und dritten Note Chiles hervor (Official Journal 1920, Nr. 1, S. 13—15).

8) Die Erklärung mußte vor dem 16. Januar 1920 erfolgen, wenn Spanien als einer der „Vertreter vier anderer Bundesmitglieder" an diesem Tage an der ersten Sitzung des Rates teilnehmen wollte.

am 16. Januar 1920 in Paris[9]), die Bundesversammlung am 15. Dezember 1920 in Genf.

Die ursprünglichen Mitglieder des Bundes, die durch Ratifikation des Versailler Friedens Mitglieder wurden, waren naturgemäß ausschließlich Feindbundmächte. Es sind aber nicht alle Feindbundstaaten von Anfang an Mitglied gewesen. Von den 32 Ländern, die als ursprüngliche Mitglieder in Aussicht genommen waren, hatten nur 18 den Versailler Vertrag am 10. Januar ratifiziert. Die meisten haben diesen staatsrechtlichen Akt bald nachgeholt und sind dadurch Mitglieder des Bundes geworden. China wurde es am 11. Juli 1920 durch Ratifikation des Friedens von St. Germain[10]). Die Vereinigten Staaten sind die einzige Feindbundmacht, die weder dem Völkerbund beitrat, noch einen der Friedensschlüsse ratifiziert hat[11]).

Der Völkerbund war also zunächst eine Einrichtung der Alliierten und stellte lediglich eine Erweiterung des bestehenden Feindbundes dar. Dies wird recht deutlich durch folgendes Beispiel veranschaulicht. Griechenland hat erst am 30. März 1920 seine Ratifikationsurkunde zum Versailler Vertrag niedergelegt, wurde also erst mit diesem Tage Mitglied des Bundes[12]). Trotzdem nahm sein Vertreter bereits an der ersten Tagung des Rates, am 16. Januar

9) Paris wurde vom Obersten Rat durch Beschluß vom 5. November 1919 zum Ort der ersten Tagung bestimmt.

10) In Wirklichkeit gibt es nicht einen, sondern fünf Völkerbundsverträge. Von diesen sind vier (Versailles, St. Germain, Trianon und Neuilly) ratifiziert worden; jedoch haben nicht alle Bundesmitglieder alle vier Verträge ratifiziert. Die vier Völkerbundsverträge weichen voneinander ab, denn sie bestimmen in ihrem Artikel 5, daß Einstimmigkeit der Beschlüsse nicht erforderlich sei, wenn der „vorliegende" Vertrag anderes bestimme. Da China den Vertrag von Versailles nicht ratifiziert hat, entsteht die Doktorfrage, was geschieht, wenn z. B. der Rat, dem China seit 1921 angehört, einen Mehrheitsbeschluß auf Grund dieses Vertrages fassen will. Von den Neutralen darf man annehmen, daß sie dem Völkerbundsvertrage von Versailles beigetreten sind, da der von St. Germain erst nach Ablauf der Beitrittsfrist ratifiziert wurde. Die später zugelassenen Mitglieder haben sich wohl auf alle vier Völkerbundsverträge verpflichtet.

11) Dasselbe gilt für Ecuador und Hedjas. Über den Status des letzteren Staates herrscht eine gewisse Unklarheit. Zur Aufnahme in die Liste der ursprünglichen Mitglieder genügte zwar, daß sein König (der frühere Bürgermeister von Mekka) vom Feindbund eingesetzt worden war; auf die Dauer konnte dies die Voraussetzungen eines geordneten Staatswesens jedoch nicht ersetzen. Sowohl Hedjas wie Ecuador wurden übrigens noch am 31. Dezember 1920 im Haushaltsplan des Völkerbundes als Mitglieder aufgeführt, die ihre Beiträge noch nicht gezahlt hätten.

12) Artikel 440 des Versailler Vertrages bestimmt: Mit der Errichtung dieses ersten Protokolls (über die Niederlegung der Ratifikationsurkunden) tritt der Vertrag zwischen den Hohen Vertragschließenden Teilen, die ihn auf diese Weise ratifiziert haben, in Kraft. Dieser Zeitpunkt gilt zugleich als der Zeitpunkt des Inkrafttretens bei Berechnung aller in dem gegenwärtigen Vertrage vorgesehenen Fristen. In jeder anderen Hinsicht tritt der Vertrag für jede Macht mit der Niederlegung ihrer Ratifikationsurkunde in Kraft.

1920, und an allen späteren Tagungen teil. Venizelos hat sogar in der ersten Sitzung den ersten Antrag gestellt. Bei der zweiten Tagung des Rates wurde der Vertreter Griechenlands, der hellenische Gesandte in London, zum Berichterstatter über die Fragen bestellt, die das Saargebiet betrafen. Die im Völkerbundsrat versammelten Herren hatten nun schon ein und ein halbes Jahr zusammen gearbeitet. Sie kannten sich so gut, daß sie gar nicht auf den Gedanken kamen, ihre Vollmachten gegenseitig zu prüfen, bloß weil sie diesmal als Rat des Völkerbundes und nicht als Alliierte zusammenkamen[13]). Der Rat forderte bei seiner ersten Tagung auch den zufällig anwesenden Lord Grey (Sir Edward Grey) auf, obwohl er nicht Mitglied des Rates sei, an den Verhandlungen teilzunehmen „in Anerkennung seiner Verdienste um die Erhaltung des Weltfriedens“.

Die Eröffnungsreden in jener ersten Sitzung vervollständigten dieses Bild. Léon Bourgeois, der Vertreter Frankreichs, erklärte, die Hauptaufgabe des Völkerbundes sei, den Besitzstand und die Unabhängigkeit seiner Mitglieder zu sichern und die „gerechten Grenzen“ aufrechtzuerhalten, die der Versailler Vertrag geschaffen habe. Der Vertreter Italiens erinnerte daran, daß sein Land nicht gezögert habe, im gefahrvollsten Augenblick des Krieges den Alliierten beizuspringen. Er gedachte des Königs Victor Emmanuel als eines Freundes und treuen Verbündeten Frankreichs. Der Vertreter Brasiliens sprach von der Herstellung der Gerechtigkeit durch den Sieg. In seiner Eröffnungsrede zur zweiten, öffentlichen Sitzung der zweiten Tagung des Rates suchte der Vorsitzende Balfour am 13. Februar 1920 die Versammlung zu charakterisieren. Er stellte sie als Fortsetzung der Pariser Friedenskonferenz hin, bedauerte das Fehlen der Vereinigten Staaten, stellte fest, daß „auch in Paris“ die kleinen alliierten Staaten nur in seltenen Fällen gehört worden seien, und begrüßte die Anwesenheit von Neutralen (Spanien) als wünschenswerte Neuerung.

Der Unterschied zwischen Friedenskonferenz und Völkerbund blieb zunächst ein rein formaler. Deshalb konnte auch Balfour, Englands Vertreter im Rat, im Unterhaus am 12. Februar 1920 erklären: Der Völkerbund, das sind „genau dieselben Herren, die vom Januar bis November des Jahres 1919 in Paris tagten — genau dieselben Herren, nur mit einem anderen Namen bezeichnet“. So war es in der Tat, und diese Herren verfolgten auch genau dieselben Ziele.

Für den Feindbund war die Schaffung des Völkerbundes nicht der Beginn einer neuen Zeit, sondern eine Fortsetzung seiner

13) Analog hat Panama bereits am 15. November 1920 seinen Sitz in der ersten Bundesversammlung einnehmen können, obwohl es erst am 25. November 1920 durch Ratifikation des Versailler Vertrages Mitglied wurde (Schücking und Wehberg, a. a. O., S. 122).

Arbeiten auf der Pariser Friedenskonferenz. Er hat auch niemals die Absicht gehabt, die Richtlinien seiner Politik von diesem Zeitpunkt an dem Völkerbundgedanken anzupassen. In der ersten Sitzung des Rates erklärte der Vorsitzende, Bourgeois, der 16. Januar 1920 werde in der Geschichte als Geburtstag einer neuen Welt fortleben. Die Beschlüsse dieses Tages seien die ersten, die die freien Völker faßten, die sich zum erstenmal seit Weltbeginn zusammengeschlossen hätten, um die Herrschaft des Rechtes über die der Gewalt zu setzen. Nichts davon ist wahr. Die gleichen Staaten, die für die Pariser Gewaltfrieden verantwortlich sind und die ihre Ziele mit Betrug und Gewalt verfolgten, schufen auch den Völkerbund. Sie paßten seine Satzung ihren Bedürfnissen an. Die Großen Vier bestimmten die Geschicke der Welt. Die freien Völker wurden nicht einmal nach ihrer Meinung gefragt.

Bewußt oder unbewußt begann der Völkerbundsrat seine Tätigkeit, befangen von den Anschauungen und der Gedankenwelt des Feindbundes. Die alliierten Gründer waren sich aber von Anfang an darüber klar, daß zur Schaffung eines „Völkerbundes" der Zutritt neutraler Staaten notwendig sei, ebenso notwendig, wie zur Erweiterung und Sicherung der Macht des Feindbundes selbst. Dieser wäre sonst nach Friedensschluß naturnotwendig zerfallen, nachdem die gemeinsamen Kriegsziele erreicht wurden.

Dementsprechend sind (gemäß der Anlage zum Artikel 1 der Satzung) dreizehn neutrale Staaten zum Eintritt in den Völkerbund aufgefordert worden. Die Liste dieser aufgeforderten Mitglieder (die die Bundessatzung ebenfalls als „ursprüngliche" bezeichnet) umfaßt alle am Kriege nicht beteiligten zivilisierten Länder der Erde mit Ausnahme der russischen Randstaaten und Albaniens, gewisser winziger Staatssplitter wie Liechtenstein, San Marino, Monaco und San Domingo; nicht berücksichtigt waren ferner Luxemburg, dessen Status zur Zeit der Pariser Friedenskonferenz noch ungeklärt war und das nur durch die Eifersucht zwischen Frankreich und Belgien vor der Annektion bewahrt wurde, Mexiko, das damals keine unbestrittene Regierung besaß und dessen Eintritt in den Völkerbund vermutlich den Vereinigten Staaten nicht genehm war, sowie Costa Rica. Mit Ausnahme von Mexiko und San Domingo beantragten alle diese Staaten ihre Aufnahme zum ersten möglichen Termin, nämlich auf der Bundesversammlung im November 1920. Einige der zum Beitritt aufgeforderten Staaten haben sich schon vor dem 10. Januar 1920 von selbst zur Aufnahme gemeldet. Im Oktober 1919 erging aber an diese dreizehn Länder eine Einladung zum Beitritt von seiten des Obersten Rates der alliierten und assoziierten Mächte, womit diese von neuem ihre Vaterschaft am Völkerbund bekundeten. Die zweimonatliche Frist, binnen derer sich die Neutralen zu entscheiden hatten, begann natürlich erst zu laufen mit der Ratifikation

des Versailler Friedens. Sie ist von allen Staaten eingehalten worden[14]).

Die Neutralen hatten reichlich Zeit, sich ihre Stellungnahme zu überlegen. Sie kannten den Inhalt der Satzung des Völkerbundes seit dem 14. Februar 1919. In der zweiten Hälfte März erhielten sie eine kurzfristige Einladung, Delegierte nach Paris zur Beratung des Entwurfes der Alliierten und Assoziierten zu entsenden. Dieser war erst nach schwierigen Verhandlungen zustande gekommen. Für die Neutralen bestand daher wenig Aussicht, ihren Einfluß geltend zu machen. Es war ihnen von vornherein mitgeteilt worden, daß größere Abänderungen nicht in Frage kämen. Man habe auch nicht die Absicht, mit ihnen über die einzelnen Fragen zu verhandeln. Der Feindbund gab ihnen ferner zu verstehen, daß Staaten, die an dem großen Völkerringen nicht teilgenommen hätten, künftig nur einen Platz zweiten Ranges einnehmen würden. Wer nicht für mich ist, ist gegen mich, hieß es damals.

Die „Beratungen" mit den Neutralen müssen nach Schilderung der Teilnehmer anfangs an eine Versteigerung erinnert haben. „Artikel 1, wer hat etwas zu bemerken? Artikel 2 . . . usw." Allmählich kam dann schließlich eine schüchterne Erörterung zustande. Das meiste, was die Neutralen erreichen konnten, war die Zusage, daß ihre Bedenken durch die Völkerbundkommission der Friedenskonferenz geprüft werden würden. Die endgültige Satzung weist aber nur verschwindende Spuren der neutralen Einwirkung auf und nur in Fällen, in denen ein „niemals" oder „unannehmbar" erklärt worden war. Diese ganzen Verhandlungen waren mit zwei Nachmittagssitzungen erledigt.

Es wäre ein Irrtum, zu glauben, daß die neutralen Staaten ohne Bedenken und freudigen Herzens in den Völkerbund eingetreten sind, mit Ausnahme vielleicht von Spanien, dessen Vertreter deshalb auch — als einziger Neutraler — in den Völkerbundsrat zugelassen wurde. Spanien hat denn auch getreulich die Politik der Alliierten mitgemacht. Soweit bekannt, hat es im Rat niemals an der Einstimmigkeit gefehlt, die zu allen Beschlüssen notwendig ist.

---

14) Die Schweiz hat allerdings diese Frist, die am 10. März 1920 ablief, nur dank einer Fiktion einhalten können, zu der sich der Rat am 13. Februar 1920 entschlossen hat, um nicht auf die Teilnahme der Eidgenossenschaft verzichten zu müssen. Er erklärte, daß eine Beitrittserklärung der Regierung unter Vorbehalt der Bestätigung durch eine Volksentscheidung den Bestimmungen der Satzung genüge. Der Oberste Rat hatte vorher in einer Note vom 2. Januar 1920 der Schweiz den Bescheid erteilt, eine Erklärung, die vom Ergebnis der Volksabstimmung abhängig gemacht werde, könne nicht als vorbehaltloser Beitritt angesehen werden. Die Berner Regierung blieb fest, und der Rat des Völkerbundes lenkte daraufhin ein. Die Schweiz gab dann am 8. März ihre Beitrittserklärung unter jenem Vorbehalt ab. Die entscheidende Volksabstimmung fand erst am 16. Mai 1920 statt.

Andere Länder zeigten eine wesentlich geringere Begeisterung. Der Gesetzesvorschlag, betreffend den Beitritt Schwedens zum Völkerbund, wurde in der II. Kammer am 3. März 1920 mit 152 gegen 67 Stimmen, in der I. Kammer am 4. März 1920 mit 86 gegen 47 Stimmen angenommen (Schücking u. Wehberg, a. a. O. S. 129). Die Schweizer Landesverteidigungskommission sprach sich in ihrem Gutachten vom 14./18. Juli 1919 gegen den Beitritt der Eidgenossenschaft zum Völkerbunde aus (a. a. O. S. 130; Der Völkerbund, 25. März 1920, S. 415 ff.). Bei der Volksbefragung wurden 414 830 Stimmen für und 322 939 Stimmen gegen den Beitritt abgegeben. Die Resolutionen, die sowohl die holländische wie die norwegische Kammer bei der Annahme des betreffenden Gesetzes faßten, und die Note, die die schwedische Regierung mit ihrer Beitrittserklärung übergab, ähnelten sehr einem Vorbehalt und enthielten eine Kritik am Bunde, auf die zurückzukommen sein wird. Man muß bedenken, daß sich viele der Neutralen, und einige sehr gründlich, seit 1918 mit der Völkerbundsfrage befaßt hatten. Einzelne, die Schweiz z. B. am 20. November 1918, hatten gebeten, an den einschlägigen Verhandlungen der Pariser Konferenz teilnehmen zu dürfen. Naturgemäß genügten ihnen die wenigen Stunden nicht, die sie vor einer Unterkommission Gehör gefunden hatten.

Von den Verhandlungen, die dem Beitritt der Neutralen in den Völkerbund vorhergingen, wird wohl nie viel an die Öffentlichkeit gelangen. Es läßt sich deshalb auch nicht sagen, inwieweit diese durch Überredung und inwieweit sie durch Drohungen zur Aufgabe ihrer Bedenken veranlaßt wurden. Auch von ihren Vorbehalten verlautete nichts. Vielmehr wurde stets betont, daß die Beitrittserklärungen bedingungslos erfolgen müßten — und erfolgt seien [15]). Anläßlich des argentinischen Zwischenfalls auf der ersten Bundestagung ist aber bekannt geworden, daß Argentinien bereits 1919 seine Mitarbeit am Völkerbund von der Zulassung aller Staaten und der Demokratisierung der Bundesverfassung abhängig gemacht habe. Pueyrredon verließ Genf, weil diese Voraussetzungen nicht erfüllt wurden. Auch erfuhr man nachträglich, daß Chile die Bedingung stellte, daß keine vor Begründung des Völkerbundes entstandenen Streitfragen (wie die mit Peru um Tacna und Arica) vor diesen gebracht würden.

Anscheinend hat nur die Schweizer Regierung ihren Noten-

15) Artikel 1 bestimmt ausdrücklich, daß die Beitrittserklärung der dreizehn Neutralen „ohne jeden Vorbehalt" erfolgen müsse. Anlaß zu dieser Bestimmung waren vermutlich die traurigen Erfahrungen der zweiten Haager Konferenz. Das Abkommen von 1907, ein Ergebnis mühsam erreichter Kompromisse, wurde schließlich von einigen Staaten nur unter Ausschluß der Artikel unterzeichnet oder ratifiziert, die ihnen nicht genehm waren.

wechsel mit dem Obersten Rat der Alliierten seinerzeit veröffentlicht[16]), soweit er den Beitritt und die ewige Neutralität der Schweiz betraf, die mit den Bestimmungen der Satzung unvereinbar ist. Die Regierung in Bern mußte zwar ihre Auffassung, daß der Völkerbund erst mit dem Beitritt der fünf Hauptmächte in Kraft trete, fallen lassen und sich den Bestimmungen des Versailler Vertrages beugen. Wie auch manche anderen Neutralen, wollte sie ihre Haltung zum Völkerbunde von der der Vereinigten Staaten abhängig machen. So hatte z. B. auch Schweden auf einer der häufigen Konferenzen der nordischen Staaten angeregt, gemeinsam eine Verlängerung der Aufnahmefrist zu fordern, bis sich Nordamerika entschieden habe. Der Vorschlag gelangte nicht zur Ausführung, da Dänemark und Norwegen in größerer Abhängigkeit von den Alliierten standen. Aber auch die Schweiz mußte darauf verzichten, die Entscheidung der Regierung in Washington abzuwarten. In der Frage ihrer Neutralität erzielte sie hingegen einen vollen Erfolg. Die alliierten Mächte verzichteten auf militärische Bundeshilfe der Schweiz und gestanden der Eidgenossenschaft das Recht zu, den Durchmarsch fremder Truppen (auch im Fall der Bundeshilfe gemäß Art. 16 Abs. 3) zu verweigern[17]). Der Rat des Völkerbundes hat diese Abmachungen am 13. Februar 1920 bestätigt. Die Bundesversammlung ist mit diesem Zugeständnis und dem Sonderrecht der Schweiz nicht unmittelbar befaßt worden[18]). Es ist dies das einzige Sonderrecht, das einem einzelnen Lande zugebilligt wurde außer dem der Vereinigten Staaten. Letzteres würde einer Bestätigung nicht bedürfen, da die Monroe-Doktrin im Artikel 21 ausdrücklich anerkannt wird.

---

16) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betr. die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund vom 4. August 1919. Zusatzbotschaft des Bundesrates usw. vom 17. Februar 1920.

17) Die Schweiz mußte für dieses Entgegenkommen einen Preis bezahlen und den Verzicht auf gewisse Vorrechte in Savoyen in Aussicht stellen. (Siehe Artikel 435 des Versailler Vertrages.)

Die Schweizer Regierung legt auf ihr Sonderrecht den größten Wert. Sie hat bekanntlich nicht einmal den Durchzug der sogenannten Völkerbundstruppen gestattet, die die Abstimmungspolizei in Wilna abgeben sollten. In diesem Falle war ihre Haltung vielleicht durch den Umstand beeinflußt, daß keine Notwendigkeit bestand, diese Transporte über die Schweiz zu leiten, und durch den Verdacht, daß gewisse Mächte bestrebt wären, einen Präzedenzfall zu schaffen.

18) Der Präsident der Eidgenossenschaft hat sich aber die stillschweigende Bestätigung der Bundesversammlung zu verschaffen gewußt, indem er bei seiner Eröffnungsrede zur ersten Tagung des Bundes am 15. November 1920 dem Rat den Dank der Schweiz für die Anerkennung ihrer immerwährenden militärischen Neutralität aussprach. Andernfalls, so betonte er, hätte die Schweiz dem Völkerbund nicht beitreten können. Am 10. Dezember 1920 kam er ein zweites Mal auf dieses Sonderrecht zurück, das überdies in dem ersten Jahresbericht des Rates erwähnt und mit diesem von der Bundesversammlung genehmigt wurde.

An allgemeinen Bedenken werden die Neutralen in erster Linie gegen den Völkerbund geltend gemacht haben, daß er ein Organ zur Durchführung der Friedensverträge ist. In politischer Hinsicht soll er die neue Weltordnung der Alliierten sichern. Es war ferner vorauszusehen, daß der Ausschluß der Mittelmächte diese in Gegensatz zum Bunde und damit zu den Neutralen bringen werde, während letztere eben hierdurch an die Alliierten gebunden wurden, also in mittelbare Abhängigkeit der Hauptmächte gerieten. Sicherlich hat kaum einer der kleineren europäischen Staaten, die im Laufe ihrer Geschichte so viel unter der Machtpolitik der Großmächte zu leiden hatten, die Pariser Friedensschlüsse als gerecht und zweckmäßig angesehen, oder gar als erwünschten Abschluß des Weltkrieges begrüßt. Alle Neutralen hofften auf einen Frieden ohne Sieger und Besiegte. Selbst im Falle größter Voreingenommenheit vom Siegesrausche verschont, gaben sich die meisten von ihnen keiner Täuschung darüber hin, daß diese Lösungen niemals von Dauer sein könnten, sondern zu neuen Konflikten und schweren Erschütterungen führen müßten, sei es in naher, sei es in ferner Zukunft. Sie sahen also neuen Leiden und dem Wiederaufleben alter Sorgen entgegen. Trotzdem traten sie dem Völkerbunde bei, weil einmal ihr Fernbleiben die Revision der Friedensschlüsse nicht beschleunigen konnte, und dann auch, weil sie annahmen, daß sie als Mitglieder der großen Allianz eher in der Lage sein würden, kommendes Unheil abzuwenden. Denn bis zur ersten Bundesversammlung war noch vielfach die Meinung verbreitet, welcher Smuts in seinem theatralischen Protest[19]) gegen die Ungerechtigkeit des Versailler Vertrages Ausdruck gab. Ich vertraue, sagte er, daß der Völkerbund sich noch als der Ausweg erweisen wird, durch welchen Europa aus der Zerstörung entkommen kann, die durch den Krieg herbeigeführt worden ist.

Eine Reihe besonderer Bedenken der Neutralen, die sich gegen die Satzung selbst richteten, wurden bereits 1919 laut. Der Ausschluß großer Völker, wie des deutschen und des russischen, war besonders den nordischen Staaten unliebsam. Diese machten ferner geltend, daß der Bund nicht imstande sein werde, seinen Mitgliedern im Falle eines Krieges hinreichende Hilfe zu gewähren, daß den Mitgliedern andererseits erhebliche militärische Lasten auferlegt und sie gezwungen werden könnten, Machtmittel gegen einen Staat in Anwendung zu bringen, mit dem sie in gutem Einvernehmen zu leben wünschten. Andere Bedenken der Neutralen sind

19) Man darf nicht vergessen, daß Sophistereien von Smuts zur Aufnahme der Pensionen usw. in den Versailler Vertrag führten, wodurch die Last der deutschen Kriegsentschädigung verdoppelt wurde. Er nahm erst Anstoß an dem Vertrag, nachdem er diesen Posten für Südafrika herausgeschlagen hatte, das nach den vereinbarten Wilsonpunkten keine Zahlungen fordern durfte.

auf der ersten Bundestagung in Genf zur Sprache gebracht worden. Sie beziehen sich auf die Abrüstung und die Schiedsgerichtsbarkeit. Bei ihren ungenügenden Machtmitteln und ihrer schwachen Stellung gegenüber den Siegern des Weltkrieges zogen es 1919 die kleinen Staaten offenbar vor, ihre Wünsche zurückzustellen, in der Hoffnung, als Mitglieder eine Revision der Bundessatzung herbeiführen zu können. Sie sind 1920 bei ihrem ersten Versuch und auch später auf unerwartet große Schwierigkeiten gestoßen.

Entscheidend für die Haltung der dreizehn Neutralen ist letzten Endes die Tatsache, daß die Sieger des Weltkrieges ihren Eintritt in den Völkerbund wünschten. Heute ist hinlänglich bekannt, daß manche der kleineren europäischen Staaten durch Zwangsmittel, durch Drohung der Benachteiligung bei der Weltrohstoffverteilung zur Beitrittserklärung veranlaßt wurden. Einige Länder mögen auch durch die Erwägung beeinflußt worden sein, daß es ihnen als ursprünglichen Mitgliedern freistehe, die in der Satzung (Art. 8 Abs. 2) vorgesehenen Abrüstungspläne des Rates anzunehmen oder abzulehnen, während ihnen bei einem späteren Eintritt das Maß ihrer Rüstungen (gemäß Art. 1 Abs. 3) vorgeschrieben worden wäre.

Die Aufnahme weiterer Mitglieder außer den ursprünglichen und den aufgeforderten war natürlich von vornherein vorgesehen. Während aber die Angehörigen des Feindbundes ohne weiteres eintreten konnten und die Aufnahme der dreizehn aufgeforderten Neutralen bei Annahme der Bundessatzung sogleich erfolgte, wird von später zugelassenen Mitgliedern verlangt, daß sie darüber hinaus „für ihre aufrichtige Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zu beobachten, wirksame Gewähr leisten und die hinsichtlich ihrer Land-, See- und Luftstreitkräfte und ihrer Rüstungen vom Bunde festgesetzte Ordnung annehmen"; sie müssen sich ferner eine Ballotage gefallen lassen und werden nur Mitglied, wenn sich zwei Drittel der Bundesversammlung für ihre Aufnahme aussprechen (Art. 1 Abs. 2)[20]). Es kommt noch hinzu, daß der betreffende Staat volle Selbstverwaltung sowie feststehende und anerkannte Grenzen haben muß, da ja gemäß Artikel 10 der Völkerbund „seinen Besitzstand" verbürgt. Das Vorliegen der „wirksamen Gewähr" für die aufrichtige Absicht, die internationalen Verpflichtungen zu beobachten, stellt die Bundesversammlung nach eigenem Ermessen fest. Es bedarf also keiner besonderen Er-

20) Im Entwurf vom 14. Februar 1919 waren die gleichen Bedingungen als Artikel VII in einer Fassung aufgenommen, die jede Neuaufnahme als eine gnädig gewährte Vergünstigung hinstellte. Wie Motta am 15. Dezember 1920 der Bundesversammlung mitteilte, hat die Schweiz darauf gedrungen und durchgesetzt, daß diese Bestimmungen abgeändert wurden, um jedem Zulassungsgesuch den demütigenden Beigeschmack zu nehmen. Der Buchstabe wurde geändert, aber der Geist ist geblieben.

klärung des Aufnahme begehrenden Staates, daß er gewillt sei, seine internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. Streng genommen müßte ja die wirksame Gewähr „nicht durch Worte, sondern durch Taten" gegeben werden. Dies hat auch Viviani auf der ersten Bundesversammlung am 15. Dezember 1920 verlangt. Zweifellos zielt diese Bestimmung der Satzung besonders auf den eventuellen Eintritt der Mittelmächte in den Völkerbund ab. Der Feindbund wollte von vornherein diese Staaten erst dann aufnehmen, wenn sie ihre redliche Absicht dargetan hätten, die Pariser Verträge zu erfüllen. Viviani hat dies auch deutlich ausgesprochen und zur Begründung darauf hingewiesen, daß die Bundessatzung gerade deshalb an die Spitze sämtlicher „Friedens"verträge gesetzt worden sei. Vor der Zulassung Bulgariens hat der Völkerbund, wie wir noch sehen werden und wie Cecil unumwunden der Bundesversammlung am 16. Dezember 1920 mitteilte, erst bei den verschiedenen interalliierten Kontrollkommissionen angefragt, wie es mit der Durchführung des Vertrags von Neuilly stehe.

Über das Vorhandensein einer wirksamen Gewähr für den guten Willen des aufzunehmenden Staates entscheidet die Bundesversammlung mit der für die Aufnahme vorgesehenen Zweidrittelmehrheit. Pichon und Barthou haben freilich 1919 vor der französischen Kammer eine andere Auffassung vertreten. Sie erklärten, nach Ansicht der französischen Regierung habe der Rat und nicht die Bundesversammlung das Vorhandensein der wirksamen Gewähr zu prüfen, und dieser könne hierbei natürlich nur mit Einstimmigkeit beschließen. Selbst wenn man der Bundesversammlung dieses Recht zusprechen wolle, so sei für die Feststellung der Gewähr Zweidrittelmehrheit nicht genügend. Die Annahme der Zuständigkeit des Rates für diese Entscheidung ist aber ganz willkürlich. Ferner würde eine zweimalige Abstimmung der Bundesversammlung die beabsichtigte Erleichterung der Aufnahme durch Festsetzung einer Zweidrittelmehrheit (anstatt der Einstimmigkeit) hinfällig machen. In Genf ist denn auch von dieser Auslegung nicht mehr die Rede gewesen.

Auf der ersten Bundesversammlung hat die (5.) Kommission für Zulassung neuer Mitglieder in ihrer ersten Sitzung am 20. November 1920 entschieden, daß bei der Aufnahme neuer Staaten folgende Fragen zu prüfen seien:

1. Wurde das Zulassungsgesuch vorschriftsmäßig eingereicht?
2. Ist die Regierung, die das Gesuch eingereicht hat, de jure oder de facto anerkannt, und durch welche Staaten?
3. Handelt es sich um ein Land mit dauerhafter Regierung und feststehenden Grenzen? Welches ist sein Umfang und seine Bevölkerungsziffer?
4. Hat der Staat volle Selbstverwaltung?

5. Welches ist das Verhalten seiner Regierung sowohl nach ihren Handlungen wie nach ihren Erklärungen in bezug auf
   a) ihre internationalen Verpflichtungen?
   b) die Bestimmungen des Völkerbundes, betreffend die Rüstungen?

Diese Fragen gehen zum Teil über die Bestimmungen der Bundessatzung hinaus und haben wohl den Zweck, die Ablehnung von Anträgen zu erleichtern. Hätten unparteiische Gutachter das Leumundszeugnis der Feindbundmächte hinsichtlich der Erfüllung internationaler Verpflichtungen nachzuprüfen gehabt, dann wären viele von ihnen heute noch nicht aufgenommen.

Zur Zeit der ersten Bundestagung standen, ebenso wie heute, noch drei Großmächte — die Vereinigten Staaten, Deutschland und Rußland — außerhalb des Völkerbundes. Keine von diesen hat sich bisher um die Aufnahme beworben. Von den zahlreichen kleinen und kleinsten Staaten, die noch nicht Mitglied des Bundes waren, beantragten 17 ihre Zulassung im Jahre 1920: San Marino (nicht in gehöriger Form, nämlich bei der Friedenskonferenz), Luxemburg, Monaco (noch vor der Bundestagung widerrufen), die Ukraine, Finland, Island (nicht in gehöriger Form), Liechtenstein, Georgien, Lettland, Estland, Costa Rica [21]), Armenien, Litauen, Albanien, Bulgarien, Österreich und Aserbeidjan. An eine Aufnahme der Türkei war natürlich damals nicht zu denken, da sie sich noch im Kriegszustand mit den Alliierten befand. Stattgegeben wurde 1920 nur den Zulassungsanträgen von Albanien, Österreich, Bulgarien, Costa Rica, Finland und Luxemburg.

Die österreichische Regierung hat in ihrem Gesuch vom 9. November 1920 lediglich auf die Erfüllung des Vertrags von St. Germain hingewiesen und unter Berufung auf die Satzung Aufnahme in den Völkerbund verlangt. Innerhalb der Bundesversammlung machte sich kein nennenswerter Widerstand geltend [22]). Hier bot sich vielmehr Gelegenheit, eine Forderung zu erfüllen, die der australische Delegierte Millen bei Beginn der Arbeiten der (5.) Zulassungskommission gestellt hatte, nicht nur die Interessen des Völkerbundes, sondern auch die der Aufnahme begehrenden Staaten zu berücksichtigen. Der Schweizer Delegierte Motta hat späterhin im Schoße derselben Kommission die Zu-

21) Costa Rica gehört zwar zu den Feindbundmächten, da es Deutschland den Krieg erklärt hatte. Es wurde aber nicht zur Friedenskonferenz hinzugezogen, da es damals gerade eine Revolution durchgemacht hatte und die Vereinigten Staaten der neuen Regierung ihre Anerkennung versagten.

22) Einige Einwendungen wurden seitens der Vertreter der Čechoslovakei und Italiens in der Zulassungskommission erhoben. Die Zulassung wurde trotzdem einstimmig befürwortet. Der Feindbund hatte bereits in einer Note vom 8. Juli 1919 auf den Zulassungsantrag, den die österreichische Delegation ebenso wie vorher die deutsche während der „Friedensverhandlungen" stellte, erwidert, es sei niemals seine Absicht gewesen,

lassung Österreichs mit dem Hinweis befürwortet, daß durch die Aufnahme dieses hilfsbedürftigen Landes der dem Völkerbunde innewohnende Gedanke der Sanierung zum positiven Ausdruck komme. Die Aufnahme des vergewaltigten und entrechteten Österreich wäre danach als ein Akt der politischen Wohltätigkeit anzusehen.

Vielfach ist behauptet und von französischer Seite sogar erhofft worden, daß die Aufnahme Österreichs in den Völkerbund den Anschlußbestrebungen einen Riegel vorschieben werde. Diese Auffassung ist rechtlich nicht begründet. Es gibt keinen Artikel der Satzung, der Österreich nach seinem Eintritt in den Bund den Anschluß an Deutschland verwehren würde. In der Zulassungskommission ist am 30. November 1920 ausdrücklich festgestellt worden, daß durch die Aufnahme Österreichs das Selbstbestimmungsrecht Vorarlbergs in keiner Weise präjudiziert sei. Das gleiche hat für Österreich selbst in seinen Beziehungen zu Deutschland zu gelten. Die (5.) Kommission und ebenso am 15. Dezember 1920 die Bundesversammlung bestätigten auch die Auslegung, die der Präsident der Eidgenossenschaft, Motta, dem Artikel 10 gab, daß sich dieser nämlich nur auf die Wahrung des Besitzstandes und der Unabhängigkeit gegen einen gewalttätigen Angriff von außen, nicht aber auf Gebietsveränderungen beziehe, die sich aus dem freien Willen einzelner Volksstämme und aus inneren, tiefgreifenden Umwälzungen ergeben.

Würde der Anschluß Österreichs an Deutschland erfolgen, ohne daß Deutschland Mitglied des Völkerbundes wäre, so würde Österreichs Stimme im Bunde nicht auf das Reich übergehen, sondern bei diesem einen Gliedstaat des Reiches verbleiben. Die Rechte und Pflichten Österreichs gegenüber dem Bunde würden weiterbestehen und allerhand Schwierigkeiten könnten sich aus diesem Zustande ergeben. Erfolgte dagegen der Zusammenschluß, nachdem Deutschland selbst in den Völkerbund eingetreten wäre, so würde Österreichs Mitgliedschaft dadurch erlöschen, es sei denn, daß es volle Selbstverwaltung beibehielte, wie z. B. die englischen Dominions.

Es bleibt noch zu erwähnen, daß die Ausführungen, die von den alliierten Mächten im Schoße der Zulassungskommission gemacht wurden, sich ganz im Rahmen der Kriegspropaganda bewegten.

Österreich für lange Zeit aus dem Völkerbund auszuschließen. Die alliierten und assoziierten Regierungen „sehen keinen Grund, der Österreich daran hindern könnte, seine Zulassung zum Völkerbund . . . zu verlangen, sobald sich die Gelegenheit dazu nach der Ratifikation des Friedensvertrages bieten wird. Sobald sie versichert sein werden, daß Österreich eine verantwortliche Regierung besitzt, und sobald diese Regierung gezeigt haben wird, daß sie ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen will und kann, sind sie bereit, die Kandidatur Österreichs für die Zulassung zum Völkerbund zu unterstützen". Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye (Wien 1919), Bd. I, S. 318.

Österreich wurde allgemein als notorischer Sünder hingestellt, der jedoch mit seiner üblen Vergangenheit gebrochen habe. Vor der Bundesversammlung war es nicht anders. Bei der allgemeinen Erörterung der Zulassungsfrage erklärte Benesch (Čechoslovakei) am 15. Dezember 1920, der eventuelle Eintritt ehemals feindlicher Staaten sei das schwierigste aller Probleme. Er könne nur in Frage kommen, wenn diese Staaten alle ihre Verpflichtungen erfüllt und die Friedensverträge loyal ausgeführt hätten, und wenn sie in ihrer allgemeinen politischen Haltung seit dem Waffenstillstand guten Willen gegenüber ihren früheren Gegnern bekundet hätten. Selbst nach der Zulassung Österreichs ist das Kriegsbeil noch nicht begraben worden. Daß der Bund ihm keinen Schutz gegen die Hauptmächte gewähren würde, war natürlich vorauszusehen. Aber auch in jeder anderen Beziehung spielt Österreich im Völkerbund die Rolle des eben-noch-geduldeten, eines Staates dritter Klasse.

Sehr im Gegensatz zu der würdigen Haltung Österreichs ging Bulgarien in seinem Zulassungsgesuch (vom 4. November 1920) auf die Geschichte des Krieges ein. Die Teilnahme Bulgariens wurde mit der Verführung und Täuschung des Volkes durch seine damalige Regierung erklärt, die inzwischen gestürzt und für alle Zeiten beseitigt sei. Seit dem Waffenstillstand habe Bulgarien zahlreiche Beweise „seiner völligen Ergebenheit gegenüber den Ententemächten (sic!) erbracht". Seine Politik sei nunmehr „endgültig auf die der Ententemächte eingestellt". Bei den Verhandlungen vor der Zulassungskommission wurde ferner darauf hingewiesen, daß der bulgarische Antrag von einem Manne unterzeichnet sei, der niemals unter dem Zaren Ferdinand Minister war, und der als dessen größter Feind während des Krieges im Kerker schmachten mußte [23]). Diese Liebedienerei dem Feindbund gegenüber konnte aber nicht verhindern, daß die Mitglieder der sog. Kleinen Entente sich der Aufnahme Bulgariens zunächst widersetzten. Der Kampf der Meinungen spielte sich natürlich nicht vor der Bundesversammlung, sondern hinter den verschlossenen Türen der Zulassungskommission ab. Jugoslawien behauptete, daß Bulgarien die Bestimmungen des Vertrags von Neuilly noch nicht erfüllt habe, insbesondere mit Rücklieferungen im Verzuge sei und die „Kriegsverbrecher" nicht bestraft habe. Griechenland machte geltend, daß die Abrüstung noch nicht durchgeführt sei. Rumänien beschwerte sich über die schlechte Behandlung seiner Kriegsgefangenen in bulgarischen Lagern, Klagen, deren Berechtigung die Unterkommission anerkannt hat, die zur Prüfung des bulgarischen Aufnahmegesuches eingesetzt war. Man sieht auch hier wieder die enge Verquickung der Vorgänge des Weltkrieges sowie

23) Der Vertreter Jugoslawiens wandte freilich hiergegen ein, daß Stambuliski nicht als Freund der Entente, sondern als Sozialist opponiert und gelitten habe.

der Friedensschlüsse mit dem Völkerbunde. Wenn es nach dem Willen seiner Nachbarstaaten gegangen wäre, hätte man Bulgarien eine Probezeit für gutes Verhalten auferlegt. Da indessen die von den interalliierten Kommissionen in Paris (!) eingeholte Auskunft über die Durchführung des Vertrags von Neuilly nicht ganz ungünstig lautete und sich England für die Zulassung einsetzte, wobei es die Unterstützung Italiens fand, so räumte die kleine Entente vor der großen das Feld. Die Zulassungskommission gelangte zu dem Schluß, daß Bulgarien wirksame Gewähr seiner aufrichtigen Absicht geleistet habe, seine internationalen Verpflichtungen, insbesondere den Vertrag von Neuilly, zu erfüllen. Sie empfahl seine Aufnahme auch aus dem Grunde, weil diese Gewähr durch die Mitgliedschaft am Bunde verstärkt werde. Bei der Abstimmung in der Bundesversammlung (am 16. Dezember 1920) enthielt sich Frankreich der Stimme, während der Vertreter Polens den Saal verließ. Beide fürchteten den Präzedenzfall, denn unter den gleichen Gesichtspunkten würde die Aufnahme Deutschlands ebenfalls erfolgen müssen.

Die mit der Prüfung der Aufnahmegesuche von Litauen, Lettland, Estland und der übrigen russischen Randstaaten betraute Unterkommission stellte sich 1920 auf den Standpunkt, daß Staaten, die bisher noch keine amtliche Anerkennung gefunden haben und deren Grenzen als zweifelhaft oder strittig angesehen werden können, in den Völkerbund nicht aufgenommen werden sollten. Die Bundesversammlung machte sich am 16. Dezember 1920 diese Auffassung zu eigen. Dies ist befremdlich und schmeckt sehr nach Opportunitätspolitik. Denn die in der Zulassungskommission erörterte Streitfrage, ob die Aufnahme eines neuen Staates die Anerkennung de jure dieses Staates durch jedes Mitglied des Bundes zu bedeuten habe, ist im wesentlichen rein akademischen Charakters und nicht von praktischer Bedeutung[24]). Sämtliche Randstaaten waren von allen Hauptmächten schon längst de facto anerkannt. Auch mutet es ganz sonderbar an, daß der Vertreter der neugebackenen Čechoslowakei am 15. Dezember 1920 diesen Staaten ihre große Jugend vorhielt und ihre Nichtzulassung damit begründete. Alle diese Einwendungen sind gar zu offensichtlich nur Vorwände. Andere Gründe waren für die Ablehnung der Aufnahmeanträge ausschlaggebend.

Finland, dessen Selbständigkeit wohl auch von künftigen Umwälzungen in Rußland nicht in Frage gestellt werden wird, ist 1920 zugelassen worden. Die (5.) Kommission erzwang jedoch eine

24) Nicht einmal alle ursprünglichen Mitglieder des Völkerbundes unterhielten zueinander diplomatische Beziehungen, die wohl als das Kennzeichen der Anerkennung de jure zu betrachten sind. — Die de jure-Anerkennung von Litauen, Lettland und Estland durch den „Obersten Rat" erfolgte übrigens bereits sechs Wochen später, am 29. Januar 1921.

Erklärung von der finischen Regierung, daß die Aufnahme in den Völkerbund nicht dazu dienen werde, die Lösung der (damals noch schwebenden) Aalandfrage zu behindern. Die Anträge der übrigen russischen Randstaaten wurden abgelehnt. Die Haltung, die der Völkerbund ihnen gegenüber eingenommen hat, ist wohl weniger von der Furcht der Verwicklungen mit der Moskauer Sowjetregierung diktiert worden, als von dem Wunsche einzelner Großmächte, insbesondere Frankreichs, alles zu unterlassen, was der Wiedererstehung des alten Rußland hinderlich sein könnte. Viviani selbst hat am 15. Dezember 1920 vor der Bundesversammlung zugegeben, daß er sich vor allem deshalb der Zulassung der Randstaaten widersetzt habe, „weil es gefährlich sei, plötzlich die russische Frage anläßlich gerade vorliegender besonderer Fälle anzuschneiden. Die russische Frage dürfe nur in ihrer Gesamtheit einer Lösung zugeführt werden." Im Schoße der Zulassungskommission war wiederholt von Rußlands Zugang zum Meere die Rede; es ist sogar die Frage der russischen Vorkriegsschulden besprochen worden. Frankreich hat allem Anschein nach hier wie auch sonst dem Völkerbund seine Rußlandpolitik aufgedrängt. Zahlreiche Beispiele zeugen dafür.

Der Streit um die Aufnahme der Randstaaten endigte 1920 mit einem Kompromiß. Da weniger sachliche Gründe als fragwürdige politische Erwägungen gegen ihre Zulassung sprachen, wurde *ad hoc* eine neue Form der Mitgliedschaft erfunden, die Estland, Lettland, Litauen und Georgien gestattete, Vertreter in die technischen Kommissionen des Völkerbunds zu entsenden, ohne im übrigen an den Rechten und Pflichten der Mitglieder teilzuhaben [25]). Diese Lösung erscheint recht merkwürdig. Waren diese Staaten der Mitarbeit würdig, dann sollten sie zur vollberechtigten Mitgliedschaft zugelassen werden. Diese ihnen im Gedanken an ein neu geeinigtes Rußland zu verweigern, heißt das Selbstbestimmungsrecht der Völker mißachten. Die französischen Pläne liefen vermutlich auf ein unitarisches Rußland hinaus, denn der Errichtung eines russischen Bundesstaates mit autonomen Provinzen würde die Teilnahme der Randstaaten am Völkerbunde nicht im Wege stehen. Der Absatz 2 des Artikels 1 der Satzung bestimmt, daß alle „Staaten, Dominien und Kolonien mit voller Selbstverwaltung" Bundesmitglieder werden können, demnach auch Länder, die nicht souverän sind. Hierin liegt eine wesentliche Neuerung, denn

25) Die Anträge der Ukraine und der Tatarenrepublik Aserbeidjan wurden völlig abgewiesen. Diese Staaten haben ihr Gesuch auch nicht erneuert, sondern sich in Sowjetrepubliken umgewandelt und sich Rußland angeschlossen. Die letztere Entwicklung haben auch Georgien und Armenien genommen. Vertreter aller dieser Staaten erschienen im Gefolge der Moskauer Delegation am 10. April 1922 auf der Konferenz von Genua.

das bisherige Völkerrecht sah nur souveräne Staaten als vollberechtigte Rechtssubjekte an. Nach diesen neuen Grundsätzen gehören Südafrika, Australien, Canada, Indien und Neuseeland zu den ursprünglichen Mitgliedern [26]). Die Satzung ist hier allerdings lückenhaft und bestimmt nichts über das Verhältnis solcher autonomen Länder und Kolonien zum Gesamtstaat oder Mutterlande. Ungeklärt ist auch die Stellung und das Verhalten dieser Staaten und Länder, die schließlich eine völkerrechtliche Einheit bilden, im Falle eines Konfliktes. Die Ablehnung der Zulassung der Randstaaten ist aber nicht auf Grund derartiger Erwägungen erfolgt.

Ebensowenig war irgendeine Unklarheit über den Status oder die Unsicherheit der Grenzen der wahre Grund. Selbst Albanien ist ja 1920 in den Völkerbund aufgenommen worden, obwohl die Zulassungskommission fand, daß weder über den Status des Landes, noch über seine Grenzen, noch über die Regierung selbst Klarheit herrsche. Ein Teil des Landes war sogar noch von fremden Truppen besetzt. Ausschlaggebend für seine Aufnahme war wohl der Umstand, daß Albanien von Mitgliedsstaaten umgeben ist. Viviani, Frankreichs Vertreter in der Zulassungskommission, wandte allerdings (am 4. Dezember 1920) ein, daß die „kriegführenden Mächte" (sic!) den Status Albaniens noch nicht festgelegt hätten, „und daß die Versammlung daher Gefahr liefe, gegen den Willen der Großmächte zu handeln" (!). Dieser Vorbehalt bezog sich nicht auf den Londoner Geheimvertrag vom 26. April 1915, der Italien das Gebiet von Valona und das „Protektorat" über Albanien zusprach, sondern auf neuere Pläne, die eine Aufteilung Albaniens vorsahen, um Kompensationen für einen Ausgleich der italienisch-südslawischen Interessengegensätze zu schaffen. Vor der Bundesversammlung traten aber Cecil (Südafrika) und Rowell (Canada) dieser Auffassung am 17. Dezember 1920 erfolgreich entgegen. Infolgedessen beschloß die Versammlung, entgegen dem Vorschlag der Zulassungskommission, Albanien in den Völkerbund aufzunehmen.

Bei der Beratung über die Aufnahme der russischen Randstaaten haben zwei Fragen eine Rolle gespielt, deren Erörterung eine Erschwerung der Zulassung und eine Erweiterung der Bundessatzung bedeutet. Einmal sind ihnen Verpflichtungen zum Schutz der nationalen Minderheiten auferlegt worden [27]). Es wird in einem anderen Zusammenhange hierauf zurückzukommen sein. Ferner wurde aber betont, daß keiner dieser Staaten (Finland immer ausgenommen) von den Großmächten (des Feindbundes,

26) Aus gleichem Rechte könnte z. B. auch „das autonome Gebiet der Ruthenen südlich der Karpathen", das zur Čechoslovakei gehört (Artikel 81 des Versailler Vertrages), zum Völkerbunde zugelassen werden.

27) Späterhin haben die Randstaaten allerdings bestritten, daß die beim Eintritt in den Völkerbund „freiwillig" übernommenen Verpflichtungen, betr. die Minderheiten, eine Bedingung ihrer Zulassung gewesen seien.

wohlverstanden) de jure anerkannt sei. Nach den Bestimmungen des Artikels 1 der Satzung ist dies keine Vorbedingung der Aufnahme in den Völkerbund. Im übrigen bedarf es keiner Begründung, daß dieses Versagen der Anerkennung eine Folge derselben Rußlandpolitik ist, die zur Ablehnung der Zulassungsgesuche führte.

Besonders merkwürdig ist das Verhalten des Bundes Litauen gegenüber. Die Frage der Anerkennung durch die Mächte kann nicht ins Gewicht fallen, da der Völkerbund selbst diesen Staat de facto anerkannt und der Rat mit seiner Regierung über den Streit mit Polen verhandelt hat. Seine Grenzen gegen Lettland waren nicht strittig, die gegen Rußland durch den Frieden mit der Sowjetregierung vom 12. Juli 1920 festgelegt. Zweifelhaft war nur die litauisch-polnische Grenze. Für diese hatten aber beide Länder die Entscheidung des Rates angenommen. Lehnte der Bund trotzdem die Aufnahme Litauens ab, so scheint es, daß er entweder befürchtete oder dulden wollte, daß Polen, obwohl Bundesmitglied, hier noch auf Eroberungen ausging [28]).

Gegen die Zulassung Luxemburgs bestanden keine nennenswerten Bedenken, nachdem Luxemburg seinen Antrag, der Völkerbund solle seine Neutralität garantieren, noch am 26. November 1920 zurückgezogen hatte. Da der Versailler Vertrag (Art. 40) das Abkommen von 1867 aufgehoben hat, beruht die Neutralität dieses Landes nur noch auf seiner Verfassung, nicht mehr auf internationaler Vereinbarung. Der Feindbund war natürlich nicht geneigt, auf dem Umweg über den Völkerbund ein Recht zu erneuern, das er nicht ohne Absicht beseitigt hatte. Die Aufnahme Liechtensteins ist von der Zulassungskommission in Genf und von der Bundesversammlung 1920 abgelehnt worden [29]), und zwar mit Recht. Die mehrfach geäußerten Bedenken, daß diese Staatssplitter durch Abgabe ihrer einen Stimme Beschlüsse des Völkerbundes vereiteln könnten und daß man eine Wiederkehr des Liberum Veto des alten polnischen Reichstags erleben werde, sind allerdings wenig stichhaltig. Dank der Vorschrift, daß Beschlüsse einstimmig zu fassen sind, ist jeder Staat in der Lage, sein Veto einzulegen. Es ist nicht anzunehmen, daß gerade die Allerkleinsten diesen organischen Fehler des Bundes zum Schaden der Völkerfamilie mißbrauchen würden. Auch ist es wenig logisch, daran Anstoß zu nehmen, daß

28) In dem Bericht der (5.) Kommission über Litauen (Nr. 211, vom 10. Dezember 1920) heißt es: „Die Autorität der gegenwärtigen Regierung ist offensichtlich auf das Gebiet beschränkt, das ihre Truppen besetzt halten. Sie hat ihre Autorität verloren in gewissen Gebieten, die sie früher beherrschte, die aber gegenwärtig von den Truppen einer anderen Macht besetzt sind." Diese andere Macht war Polen, das gegen den Spruch des Rates, aber darum dennoch ungehindert, Wilna und Umgebung „erobert" hat.

29) Die Zulassungsgesuche von San Marino und Monaco wurden überhaupt nicht erörtert.

die Stimme von San Marino und Andorra ebensoviel Gewicht haben würde wie die Englands oder Frankreichs. Ebensogut könnte China mit seinen 439 Millionen Einwohnern beanstanden, daß es nicht besser gestellt sei als z. B. Neuseeland, das kaum eine Million Einwohner hat. Tatsächlich sind aber diese Staatssplitter nicht in der Lage, alle Pflichten der Bundesmitglieder zu erfüllen. Es liegt deshalb auch kein Grund vor, ihnen die vollen Mitgliedsrechte zu gewähren. Dies um so weniger, als sie keine besonderen Nationen bilden und nicht den Anspruch erheben können, eigene Kulturzentren darzustellen.

Das gleiche gilt allerdings von manchen sehr kleinen Staaten, die dem Bund angehören. Der sehr vernünftige und zweckmäßige Vorschlag Argentiniens, den kleinen Staaten Sitz, aber nur beratende Stimme in der Bundesversammlung zu geben, ist 1920 nicht angenommen, sondern — wie damals alle Anträge auf Satzungsänderung — zunächst an den Rat verwiesen worden. Die zweite Bundesversammlung hat ihn verworfen.

In den Jahren 1921 und 1922 fesselte die Aufnahme neuer Mitglieder die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung in weit geringerem Grade. Daß die 1920 bereits zum Genuß gewisser Mitgliedsrechte zugelassenen Staaten, Litauen, Lettland und Estland, die im August 1921 ihren Zulassungsantrag erneuerten, nunmehr vollgültige Mitglieder werden würden, erschien der zweiten Bundesversammlung als nahezu selbstverständlich. Sie wurden am 22. September 1921 widerspruchslos gewählt, doch enthielten sich die „Kleine Entente" und Frankreich der Stimme, als die Reihe an Litauen kam.

Gewisse Schwierigkeiten ergaben sich lediglich bei der Zulassung Ungarns. Die Regierung in Budapest hatte ihren Antrag bereits am 23. Mai 1921 gestellt, zog ihn aber am 24. September, also noch während der zweiten Bundestagung, zurück, da sie infolge der Erregung über den zweiten mißglückten Karlputsch eine Ablehnung befürchten mußte. 1922 erneuerte sie ihr Zulassungsgesuch. Dieses wurde von der dritten Bundesversammlung ganz ähnlich wie seinerzeit das österreichische und bulgarische behandelt [30]). Der ungarische Vertreter gab alle gewünschten Zusicherungen ab. Von der Kleinen Entente wurde auch eine Gewähr gegen die Rückkehr der Habsburger gefordert. Ungarn beschränkte sich aber darauf, seine den Hauptmächten am 5. November 1921 gegebenen Zusagen zu bestätigen, lehnte es dagegen ab, die gleichen Verpflichtungen gegenüber den drei Nachbarstaaten zu übernehmen (um diesen keine neue Gelegenheit zur Einmischung zu geben), und ebenso, die Erklärung an die Hauptmächte (gemäß Art. 18) beim General-

30) Es wurde wiederum außer der ständigen Rüstungskommission des Völkerbundes die interalliierte Kontrollkommission bzw. die Botschafterkonferenz zur Äußerung aufgefordert.

sekretariat eintragen zu lassen. Die Kleine Entente mußte sich hiermit zufrieden geben. Eine weitere Schwierigkeit gab es in der (6.) Zulassungkosmmission insofern, als der Vertreter der Čechoslowakei am 15. September erklärte, die Reparationskommission in Paris habe sich am Tage zuvor mit den Wiedergutmachungsbestimmungen des Vertrags von Trianon befaßt und vorgeschlagen, daß Ungarn die Durchführung dieser Bestimmungen als Bedingung der Aufnahme in den Völkerbund auferlegt werde. Diesem Antrag ist nicht stattgegeben worden. Ungarn wurde vielmehr am 18. September ohne Vorbehalt[31]) von der Bundesversammlung zum Mitglied gewählt. Es muß aber doch befremden, daß sich die Reparationskommission neben dem Obersten Rat und der Botschafterkonferenz berechtigt glaubt, dem Völkerbund Vorschriften zu machen.

Zu den Staaten, deren Aufnahme in den Völkerbund künftig noch in Frage kommen kann, gehören Mexiko, San Domingo, Irland, Ägypten, Abessinien, Afghanistan und die Türkei. Keiner dieser Staaten hat bisher einen Zulassungsantrag gestellt. Für die Aufnahme Afghanistans sprach sich der persische Delegierte in der letzten Sitzung der zweiten Bundestagung aus. Ebenso richtete vor der Schlußsitzung der dritten Tagung deren Vorsitzender Edwards (Chile) eine Einladung an Mexiko. Zugunsten der Türkei hat noch auf keiner Bundestagung ein Mitglied die Stimme erhoben, während andererseits viele und parteiische Anklagen geltend gemacht worden sind. Der glänzende Sieg der Angoraregierung über Griechenland hat ihr aber allerhand Zukunftsmöglichkeiten eröffnet. Während es in dem Vertrage von Sèvres, wie in allen anderen Pariser Friedensschlüssen, heißt: Die Türkei verzichtet . . . Die Türkei erkennt an . . ., beginnt die Note, die Frankreich, England und Italien am 23. September 1922 an Mustapha Kemal Pascha gerichtet haben, mit der Versicherung: „Die drei Regierungen bitten die Nationalversammlung von Angora, sich zu äußern, ob sie bereit ist, unverzüglich einen mit ausreichenden Vollmachten ausgestatteten Vertreter zu der Konferenz zu entsenden, die in Venedig oder anderswo zusammentreten soll. . . . Die Alliierten benützen diese Gelegenheit, um zu erklären, daß sie mit Genugtuung von dem Wunsche der Türkei Kenntnis genommen haben, Thrazien bis

---

31) Obwohl auch die Čechoslovakei, Rumänien und Südslavien für die Aufnahme Ungarns stimmten, hielt der čechoslovakische Vertreter zunächst im Namen der Kleinen Entente eine Rede, in der er der ungarischen Regierung allerhand Verstösse gegen den Vertrag von Trianon vorhielt. Dies Verfahren muß um so mehr befremden, als dem ungarischen Vertreter diese Vorhaltungen in der Zulassungskommission nicht gemacht wurden, er also keine Gelegenheit hatte, die Anschuldigungen zurückzuweisen. Es handelte sich also nicht um sachliche Einwendungen, sondern um eine wenig völkerbundsmäßige Stimmungsmache gegen das neue Mitglied.

zur Maritza und Adrianopel wieder zu erwerben." Diese Note enthält ferner die Zusicherung: „Die drei Regierungen werden gern die Zulassung der Türkei zum Völkerbund unterstützen." Auf der Lausanner Konferenz erklärte dann Curzon am 12. Dezember 1922, „man hoffe allgemein, daß die Türkei, wenn der Friede erst einmal geschlossen sei, ihre Aufnahme in den Völkerbund beantragen und erlangen werde." Ismed Pascha gab zwei Tage später die Versicherung ab, die Türkei wolle gern nach Friedensschluß in den Völkerbund eintreten.

Ein von den Hauptmächten unterstützter Zulassungsantrag würde selbstredend durchdringen. Man sieht daraus, daß neben den im Artikel 1 genannten Voraussetzungen auch ein großer militärischer Erfolg genügt, um die Anwartschaft auf Mitgliedsrechte zu erringen und die Vergangenheit vergessen zu lassen.

Weshalb die Vereinigten Staaten dem Völkerbunde nicht angehören, ist hinlänglich bekannt und braucht hier nicht erläutert zu werden. Ebensowenig bedarf es der Begründung, daß eine radikalkommunistische Regierung, wie die zurzeit in Rußland herrschende, folgerichtigerweise nur in einen Völkerbund eintreten kann, der zum mindesten in der Theorie nach demokratischen Grundsätzen aufgebaut ist[32]). Die Frage, ob Deutschland gut tat, keinen Zulassungsantrag zu stellen, soll in anderem Zusammenhange erörtert werden. Es bleibt aber noch eine Auslegungsfrage zu erwähnen, die sich aus der vielfach unklaren Formulierung des Artikels 1 Absatz 2 ergibt. Nach deutscher Auffassung können Staaten Mitglied werden, ohne einen entsprechenden Antrag gestellt zu haben, wenn nämlich ein dritter Staat den Antrag stellt, dieser angenommen wird und der Bund sie dann zum Beitritt auffordert. Reichsminister Simons erklärte am 29. Oktober 1920 im Reichstag: „Es ist möglich, daß Deutschland trotzdem (es keinen Antrag auf Zulassung stellt) die Aufforderung zum Eintritt in den Völkerbund bekommt. Sollte sich die nötige Mehrheit finden, dann würde ich es nicht für richtig halten, nein zu sagen, aber ich würde es für richtig halten, Vorbehalte zu machen." Diese Auffassung läßt sich aus dem Wortlaut der Bundessatzung durchaus begründen. Barnes (England) hat sie in seiner Rede zugunsten einer Aufnahme der Mittelmächte vom 19. November 1920 in Genf vertreten. Die Bundesversammlung hat aber die Auslegung Frank-

32) Rußlands künftiger Beitritt wurde jedoch bereits auf der Pariser Friedenskonferenz ins Auge gefaßt. In einer Note der Alliierten an den Admiral Koltschak vom 6. Mai 1919 wurde zugesagt, daß Rußland aufgenommen werden solle, sobald seine Regierung auf demokratischer Grundlage errichtet würde (Kluyver a. a. O. S. 186). Ferner sieht der Vertrag von Sèvres vom 10. August 1921 im Artikel 40 einen Vertreter Rußlands in der Meerengenkommission vor, „wenn es Mitglied des Völkerbundes wird und von diesem Tage an",

reichs angenommen, nach der ein Gesuch um Zulassung vorliegen muß. Vielleicht spielt bei dieser Entscheidung der Wunsch mit, das Ansehen des Bundes zu wahren. Praktisch ist die Frage ohne große Bedeutung, da auf jeden Fall dem Eintritt Deutschlands diplomatische Verhandlungen und eine eingehende Verständigung hinter den Kulissen vorhergehen würde. Es wäre also eine reine Formfrage, wer schließlich den Antrag zu stellen hätte. Deutschland kann sich ebensowenig einer Ablehnung seines Gesuches aussetzen, wie der Bund einer Zurückweisung seiner Aufforderung.

Zur Frage der Mitgliedschaft ist abschließend noch festzustellen, daß ein Völkerbund, der nicht alle zivilisierten Völker der Erde umfaßt, seinen Namen nicht verdient. Als Torso ist er nichts weiter als eine Allianz, ein Bündnis oder Zweckverband vieler Staaten. Solange mehr als ein Staat ausgeschlossen bleibt, besteht die Möglichkeit eines Gegenbundes, eine Möglichkeit, die bereits genügt, um die Illusion des wahren Völkerbundes zu zerstören. Selbst wenn nur ein einziger Staat sich fernhält, kann er durch Verträge — z. B. Schiedsverträge — den Wirkungskreis des Völkerbundes verringern, wenn nicht der Bund seinen Mitgliedern Verträge mit Außenstehenden untersagt. Auch wenn er völlig isoliert wird, steht ihm noch frei, an der Tätigkeit des Bundes Kritik zu üben, ein Umstand, der immer wieder der Allianz der vielen vor Augen führen muß, daß ihr Bund kein wirklicher Völkerbund ist. Aus diesem Grunde haben auch die Noten, die die deutsche Regierung an die Bundesversammlung 1920 in Genf gerichtet hat, auf dieser Konferenz beträchtliches Aufsehen erregt, obwohl sie im Tone durchaus verbindlich gehalten waren und nur das sagten, was man erwarten durfte oder andere ebensowohl hätten sagen können. Die bestimmt erwartete und am meisten gefürchtete Note über Eupen und Malmedy, die im Grunde nur Gesagtes wiederholte, hat das Generalsekretariat geschickt unter den Tisch fallen lassen. Sie gelangte nur an den Rat und wurde in der Bundesversammlung nicht besprochen. Die Note über die Kolonien, die auch nichts enthielt, was in Deutschland nicht bereits in Wort und Schrift, zum Teil sogar im Reichstag, vorgebracht worden war, bedeutete für die Bundesversammlung eine Sensation. Ähnliche Überraschungen kann der Bund erleben, solange er nicht alle Länder der Erde umfaßt. Die Frage seiner Universalität ist aber ein Problem der Bundespolitik. Sie soll daher im Zusammenhang mit dieser erörtert werden.

Es sei hier noch daran erinnert, daß die Zahl der Mitglieder auf der ersten Bundesversammlung (1920) erst 41 betrug. Auf der zweiten Bundesversammlung (1921) waren es 48, auf der dritten (1922) 51. Wellington Koo (China) begrüßt in einer Eröffnungsansprache vom 5. September 1921 diesen Fortschritt zur Universalität, ohne freilich auf die bestehenden Lücken hinzuweisen oder gar Vorschläge zu machen, wie sie beseitigt werden könnten. 1922

wurde die Zahl der Mitglieder nicht betont, da fünf von ihnen sich bereits zum zweiten Male nicht vertreten ließen. Immerhin umfaßt der Bund bereits mit wenigen Ausnahmen die Mitglieder des Haager Staatenverbandes. Die Zahl der in Genf vereinigten Staaten — heute 52 — ist sogar eine erheblich größere. Hinzugekommen sind die meisten neu entstandenen Staaten sowie die englischen Dominions und Indien.

* * *

Da der Völkerbund erst seit sehr kurzer Zeit besteht, ist es nahezu selbstverständlich, daß noch kein Austritt erfolgte [33]). Der Bund steht in seinen ersten Anfängen, und die unzufriedenen Mitglieder dürfen immer noch hoffen, daß im Verlauf einiger Jahre seine Reform durchgeführt werden könne. Wegen der Gefahr einer Sprengung des Bundes ist der Austritt erschwert worden. Er kann gemäß Artikel 1 Absatz 3 nur nach zweijähriger Kündigung erfolgen und setzt voraus, daß das betreffende Mitglied „zu dieser Zeit alle seine internationalen Verpflichtungen einschließlich derjenigen aus der Satzung des Völkerbundes erfüllt hat". Die Tatsache oder die Behauptung, daß das bundesmüde Mitglied eine internationale Verpflichtung, die in gar keinem Zusammenhange mit dem Völkerbunde zu stehen braucht, nicht erfüllte, genügt, um ihm das Austrittsrecht zu verweigern. Der Völkerbund gleicht also einem Nessushemd und wirft sich Unzufriedenen gegenüber zum Vollstrecker aller internationalen Abmachungen auf. Wenn man bedenkt, wie die schwerstwiegenden Verpflichtungen unserer Tage zustande gekommen sind und was sie enthalten, so erkennt man in dem Völkerbund den Völkerhenker. Es wird darauf zurückzukommen sein. Hier sei nur erwähnt, daß nicht gesagt oder sonstwie festgelegt ist, wer die Nichterfüllung feststellen oder einen über diese Frage entstehenden Streit entscheiden soll. Da es sich um einen Streit mit dem Völkerbunde handeln würde, wäre die Berufung einer unparteiischen Schiedsinstanz das Gegebene. Nach der Praxis sowohl der Pariser Friedenskonferenz wie auch des Rates des Völkerbundes ist jedoch anzunehmen, daß der letztere sich vorkommenden Falles das Recht der Entscheidung anmaßen und zum Richter in eigener Sache machen wird. Es wäre dies ja nicht der einzige Fall, wo die Bundesmitglieder dem Rate ausgeliefert wären. Bekanntlich besagte auch einer der Vorbehalte des amerikanischen Senats, daß die Vereinigten Staaten selbst zu entscheiden haben würden, ob sie ihre Verpflichtungen erfüllten. Diese hatten

33) Die Anfang September 1922 verbreitete Nachricht der Agence Havas aus Washington, daß Nicaragua beabsichtige, seinen formellen Austritt aus dem Völkerbund zu erklären, weil es nicht mehr imstande sei, seinen Anteil an den Unkosten zu tragen, hat sich nicht bestätigt.

auch auf der Pariser Konferenz die Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung in die Satzung gefordert.

Argentinien hat eine vereinfachte Form des „Austritts" erfunden, die in der Satzung nicht vorgesehen war. Es hat die Bundesversammlung 1920 unter Protest verlassen und seitdem sich weder an den Arbeiten des Bundes beteiligt, noch Beiträge gezahlt. Die Folgen eines derartigen Vorgehens eines einzelnen Staates sind für den Bund nicht allzu schwerwiegend. Der Schritt Argentiniens ist damals in seiner Bedeutung sehr überschätzt worden. Er wurde als ein mutiger Einspruch gegen das verlogene Spiel und die unehrliche Politik der Alliierten gefeiert. In Wirklichkeit bedeutete er aber nur eine scharfe Kritik des Verfahrens auf der ersten Bundestagung, immerhin also eine Ohrfeige, die gesessen hat. Auch war der Zeitpunkt dieser Kundgebung für den Bund ungünstig. Argentiniens Protest kann zu weiteren Folgen führen, wenn noch viele Staaten seinem Beispiele folgen. Auf den Bundesversammlungen 1921 und 1922 waren Argentinien, Honduras, Nicaragua, Peru und Salvador nicht vertreten.

Wesentlich anders würde sich das Bild gestalten, wenn auf künftigen Bundesversammlungen die Minderheit der Großmächte fortfährt, der Mehrheit ihren Willen aufzuzwingen und dann eine noch größere Zahl von Staaten auf die weitere Mitarbeit verzichtet. Damit wäre die Gefahr eines Gegenbundes, der den Tod der Versailler Schöpfung bedeuten würde, in nächste Nähe gerückt. Daraus folgt, daß eine Minderheit der Kleinen die Versammlung fast ebenso terrorisieren könnte, wie die Minderheit der Großmächte es bisher getan hat. Es kommt hinzu, daß den Mitgliedern (nach Art. 26 Abs. 2) der Austritt jederzeit freisteht, wenn eine Satzungsänderung beschlossen wird, die sie ablehnen[34]). Jede Satzungsänderung kann also zum Anlaß des Austritts genommen werden, ohne daß die Ausübung dieses Rechtes an eine bestimmte Frist gebunden wäre. Änderungen sind aber unvermeidlich. Die Neufassung einer an sich nebensächlichen Bestimmung kann jederzeit von unzufriedenen Mitgliedern benützt werden, um fristlos aus dem Bunde auszuscheiden.

Andererseits kann der Rat (aber nur dieser und nicht die Bundesversammlung) gemäß Artikel 16 Absatz 4 den Ausschluß eines jeden Mitglieds beschließen, das sich einer Verletzung der Bundespflichten schuldig macht. Dies ist übrigens die einzige Strafmaßnahme, die bei einem Verfassungsbruch, der nicht eine Friedensstörung darstellt, zur Anwendung gelangen kann. Lehnt z. B. ein Mitglied, das sich von den Arbeiten des Bundes zurückgezogen hat,

34) Diese Bestimmung wurde auf Verlangen der Neutralen aufgenommen zum Schutze der Unabhängigkeit der nicht ständig im Rate vertretenen Staaten.

die Zahlung seines Kostenbeitrags ab, so kann der Rat diese Verfehlung unbeachtet lassen oder aber mit der Ausschließung ahnden[35]). Ein Drittes gibt es nicht. Hanotaux (Frankreich) hat zwar am 4. Dezember 1920 der (4.) Kommission der Bundesversammlung erklärt, daß Mitglieder, die sich weigerten, das Budget zu bewilligen, ipso facto aus dem Völkerbund ausgeschlossen werden könnten. Diese Auffassung läßt sich aber aus der Satzung nicht begründen.

Es versteht sich von selbst, daß der Austritt oder Ausschluß einer Großmacht der Sprengung des Bundes gleichkäme. Man darf daher annehmen, daß der Rat stets versuchen wird, die Paragraphen so weit zu dehnen, daß sich ein Ausschlußurteil vermeiden läßt[36]). Er hat ja auch unter Gefährdung der sonstigen Interessen des Bundes alles Erdenkliche versucht, um die Vereinigten Staaten zum Eintritt zu bewegen.

▽ ▽

Bundesversammlung und Rat

Die Organe des Völkerbundes sind die Bundesversammlung und der Rat, ferner das Generalsekretariat und eine große Anzahl von Ausschüssen. Dazu treten mehrere internationale Ämter, zu denen als wichtigstes das Internationale Arbeitsamt in Genf gehört.

Der Wirkungskreis und die Kompetenzen der einzelnen Völkerbundsorgane ergeben sich im allgemeinen von selbst aus ihren Funktionen. Die Kommissionen haben durchweg nur beratende Befugnis und erhalten, soweit sie von diesem eingesetzt sind, ihre Weisungen vom Rat. Das Generalsekretariat entspricht in seiner Stellung etwa der Kanzlei eines Ministerpräsidenten, an Umfang und Gliederung jedoch der Zentralregierung eines Kleinstaates. Die Kompetenzen des Rates gegenüber der Bundesversammlung sind nicht genau begrenzt und deshalb Gegenstand der Meinungsverschiedenheit. Es wird darauf zurückzukommen sein.

Die Bundesversammlung besteht, gemäß Artikel 3 Absatz 4, aus (höchstens) drei Vertretern eines jeden Mitgliedstaates[1]), die zusammen über eine Stimme verfügen. Diese Mehr-

35) Vielfach wird freilich behauptet, daß die Ausschließung eines Mitgliedes wegen Nichtzahlung des Beitrages unzulässig sei. Diesen Standpunkt vertrat z. B. der australische Delegierte in der (4.) Budgetkommission am 7. Dezember 1920.

36) Das Ausschlußurteil ist auch insofern erschwert worden, als es (nach Art. 16 Abs. 4) durch die Stimme aller anderen im Rat vertretenen Staaten gefällt werden muß. Bei einer derartigen Krisis wird aber ein einstimmiger Beschluß schwerlich zustande kommen.

1) Zur Bundesversammlung sind nur Vertreter von Mitgliedsstaaten zugelassen. Ein Antrag Cecils vom 9. Dezember 1920, die Staaten mit beratender Stimme zuzulassen, denen von der ersten Bundesversammlung gewisse Mitgliedschaftsrechte eingeräumt wurden, ist abgelehnt worden. Es

zahl von Delegierten soll es ermöglichen, die bei jeder Tagung notwendigen Kommissionen ausreichend zu besetzen. Da die meisten Staaten auch noch stellvertretende Delegierte nach Genf entsenden, ist die Bundesversammlung in der Lage, regelmäßig sechs Kommissionen zu bilden [2]).

Wilson hat bei der Erläuterung der Bundessatzung auf der Vollversammlung der Pariser Friedenskonferenz vom 14. Februar 1919 erklärt, durch die Mehrzahl der Delegierten solle dem Vorurteil der Völker gegen beamtete Regierungsvertreter Rechnung getragen und den einzelnen Staaten die Möglichkeit gegeben werden, Vertrauensleute verschiedener Parteirichtungen zu entsenden. Den Völkern ist hiermit freilich in keiner Weise gedient, da ja jeder Staat nur über eine Stimme verfügt und auch bei einer Mehrzahl der Stimmen den Delegierten einheitliche Weisung geben und ihnen einheitliche Abstimmung auferlegen würde. Diese Regelung ist nicht zum Nutzen der „Völker", sondern der Regierungen, die somit in der Lage sind, Fachleute zu ernennen und Delegationen zu entsenden, die sich nach allen Richtungen hin ergänzen.

„Die Bundesversammlung und der Rat bestehen nicht aus politischen oder diplomatischen Persönlichkeiten, die nach ihrem Gutdünken, gemäß ihren Einfällen oder gemäß ihrem persönlichen politischen Programm handeln. Bundesversammlung und Rat sind zusammengesetzt aus Männern, die von ihren Regierungen beauftragt sind und die sogar in wichtigen Fragen Weisungen erhalten. Sie sind die Vertreter ihrer Regierungen." Diese Erläuterung gab Hymans, der drei Jahre dem Rat angehört hat, am 9. September 1922 der Bundesversammlung. Er kennzeichnete damit zutreffend die Stellung der Völkerbundsdelegierten, die das gerade Gegenteil der der Abgeordneten des deutschen Reichstags und anderer Parlamente bildet. Diese sind, nach Artikel 21 der Reichsverfassung vom 11. August 1919, „nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden".

Der Grad der Abhängigkeit der Delegierten von ihren heimischen Regierungen ist eine Frage, die von den einzelnen Staaten zu regeln ist. Die Tagesordnung wird ja vorher bekanntgemacht. Jeder Staat wird seinen Vertretern allgemeine Richtlinien und bestimmte Weisungen für die vorgesehenen Verhandlungsgegenstände und eine Reihe weiterer Punkte mitgeben. Darüber hinaus müssen sie nach eigenem Ermessen handeln. Für den Völkerbund besteht nur die Frage, inwieweit die Äußerungen der einzelnen Delegierten

müssen jedoch naturgemäß auch Nichtmitglieder an der Bundesversammlung teilnehmen, wenn diese auf Grund des Artikels 17 Absatz 1 in einem Streit zu vermitteln hat, an dem der betreffende Staat beteiligt ist.

2) Diese sechs Delegierten werden natürlich von einem größeren oder geringeren Stabe begleitet. Die englische Delegation, die Dominien inbegriffen, umfaßte z. B. 1920 nicht weniger als 72 Personen.

ihre Regierungen binden und ob sie in ihrem eigenen Namen oder im Namen der Länder sprechen, die sie entsandt haben. 1920 stellte die (1.) Kommission für organisatorische Fragen in ihrem Bericht, der am 6. Dezember der ersten Bundesversammlung vorgelegt wurde, ausdrücklich fest, daß die Delegierten zwar in ihren Äußerungen frei seien, aber durch ihre Stimmabgabe die Regierung, die sie entsandt habe, verpflichten[3]). Daraus folgt ohne weiteres, daß die Stimmabgabe durch den ersten Delegierten stets gemäß den Weisungen der eigenen Regierung erfolgen wird.

Der Völkerbund ist nicht berechtigt und auch nicht in der Lage nachzuprüfen, ob ein Delegierter seinen Weisungen folgt. Jedoch steht es natürlich den übrigen Mitgliedern frei, sich auf dem üblichen diplomatischen Wege dessen zu vergewissern. Im diplomatischen Verkehr zweier Länder ergibt sich ja eine derartige Kontrolle aus der wechselseitigen Vertretung. Der Völkerbund als politisches Subjekt besitzt diese Möglichkeiten nicht. Die Stimmabgabe des Delegierten in der Bundesversammlung bzw. im Rat verpflichtet den betreffenden Staat, welche Weisungen er seinem Vertreter auch gegeben haben mag. Dieser kann im übrigen nicht in eine Zwangslage geraten, denn bei fehlender Instruktion steht ihm ja der Weg der Stimmenthaltung frei.

Verschiedenheit der Auffassung innerhalb ein und derselben Delegation kann leicht zu Unzuträglichkeiten führen. Als der englische Vertreter Barnes sich auf der ersten Bundesversammlung am 19. November 1920 unumwunden für die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund aussprach, erregte dies manchenorts unliebsames Aufsehen. Bonar Law gab deshalb im Unterhause am 25. November die Erklärung ab, Barnes habe nur seine eigene Ansicht geäußert; die einzelnen Delegierten zur Bundestagung müßten eine gewisse Redefreiheit haben, die entscheidende Stimme werde jedoch vom ersten Delegierten nach Beratung mit seiner Regierung abgegeben. Tatsächlich ist dann nach dem Eintreffen von Balfour, des ersten englischen Delegierten in Genf, in französischen und den ihnen nahestehenden Kreisen eine sichtliche Beruhigung eingetreten.

Die Bundesversammlung ist in erster Linie eine beratende Stelle, im Gegensatz zum Rat. Auch Wilson bezeichnete sie am 14. Februar 1919 als „Deliberating Body" — im Gegensatz zum Executive Council. Gewissermaßen als Trost stellte er fest, daß die Bun-

3) In dem Bericht der (1.) Kommission von 1920 über das Verhältnis zwischen Rat und Bundesversammlung heißt es: Wir haben kein Recht, uns in die Wahl der Vertreter durch die Bundesmitglieder einzumischen, noch können wir diese Vertreter hindern, nach Belieben ihre Meinung zu äußern. Es darf aber kein Zweifel darüber bestehen, daß bei der Abstimmung der Vertreter die Stimme des Mitgliedsstaates abgibt, den er vertritt. Dies gilt sowohl für den Rat als für die Bundesversammlung.

desversammlung ein unbeschränktes Recht zur Erörterung aller Gegenstände habe, die in das Gebiet der internationalen Fragen fielen. Dies Recht ist jedoch tatsächlich begrenzt. Es ist meist zwecklos, über Fragen zu verhandeln, die z. B. der gleichfalls zuständige Rat bereits aufgegriffen hat. Die wichtigsten Probleme bleiben, wie man gesehen hat, aus politischer Rücksichtnahme in der Bundesversammlung unerwähnt. Darüber hinaus besteht das noch weit mehr beschränkte Recht, Beschlüsse zu fassen. Wie der Vertreter Griechenlands am 8. Dezember 1920 in der (3.) Kommission der ersten Bundesversammlung festgestellt hat, verpflichten diese Beschlüsse die Bundesmitglieder unmittelbar, sofern sie nicht die Zuständigkeit der Bundesversammlung überschreiten. Unter dieser Voraussetzung bedürfen die Beschlüsse keiner weiteren Ratifikation. Diese wird naturgemäß erforderlich, sobald eine Satzungsänderung, also eine Änderung des grundlegenden Vertrages vorgenommen wird. Das gleiche gilt jedoch von den vielen Fragen, die zwar nach Artikel 23 zur allgemeinen Zuständigkeit des Bundes gehören sollen, deren Regelung im einzelnen aber noch nicht vereinbart und deshalb nicht der Bundesversammlung, sondern den „Bundesmitgliedern" überlassen wurde. Das eigentliche Tätigkeitsfeld der Versammlung ist eng begrenzt. Die hier angedeuteten Schwierigkeiten dürfen nicht unterschätzt werden. Würde die Satzung häufig verändert und der Wirkungskreis des Völkerbundes über den grundlegenden Vertrag hinaus durch Zusatzabkommen erweitert, während ein Teil der Mitglieder die Änderungen ablehnte, so würde die Gleichartigkeit der Verpflichtungen aufhören, und es entstünde ein Gewirr sich überschneidender Verträge.

Die Bundesversammlung hat in erster Linie über organisatorische Fragen zu befinden. Unzweifelhaft gehört, gemäß Artikel 1 Absatz 2, die Wahl neuer Mitglieder zu ihrer ausschließlichen Kompetenz; ebenso die Wahl der nicht ständigen Vertreter im Rat (Art. 4 Abs. 1). Sie genehmigt mit Mehrheitsbeschluß Erweiterungen des Rates, die dieser selbst beschließt (Art. 4 Abs. 2). Ebenso ist gemäß Artikel 26 die Bundesversammlung neben dem Rat für Änderungen der Bundessatzung zuständig. Sie bestätigt den vom Rat ernannten Generalsekretär (Art. 6 Abs. 2). Artikel 3 Absatz 3 bestimmt ferner, daß sie über jede Frage befinden kann, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt. Das letztere ist alles und nichts. Denn eine Versammlung so vieler Köpfe, die nicht rasch zusammengerufen werden kann und nur einmal im Jahre tagt, ist nicht imstande, neu auftauchende Fragen zu behandeln. Sie muß dies dem Rat überlassen, der nach Artikel 4 Absatz 4 die gleiche Zuständigkeit hat, und sich damit begnügen, zu dessen Beschlüssen und Entscheidungen nachträglich Stellung zu nehmen. Ihre Kritik übt aber

keine unmittelbare Wirkung aus[4]). Dieser Umstand allein genügt bereits, um dem Rat ein tatsächliches Übergewicht zu verleihen.

Immerhin ist die Bundesversammlung gemäß Artikel 11 Absatz 2 berechtigt, Mitteilungen von Mitgliedern entgegenzunehmen über Umstände, die den Frieden zu stören drohen. Sie kann gemäß Artikel 15 Absatz 9 die Schlichtung von Streitigkeiten übernehmen, die ihr durch den Rat oder eine der Parteien überwiesen werden. Nach Artikel 19 kann oder könnte sie Bundesmitglieder zur Nachprüfung unanwendbar gewordener Verträge auffordern. Die praktische Bedeutung dieser Rechte ist jedoch gering.

Die Bundesversammlung faßt ihre Beschlüsse einstimmig (Art. 5 Abs. 1), während Verfahrensfragen durch die Mehrheit[5]) entschieden werden. Das gleiche gilt vom Rat. Ausnahmen hinsichtlich der Einstimmigkeit gibt es für die Bundesversammlung nur bei der Entscheidung über die Zulassung neuer Mitglieder, wo Zweidrittelmehrheit vorgeschrieben ist (Art. 1 Abs. 2); ferner bei Genehmigung einer Veränderung in der Zusammensetzung des Rates (Art. 4 Abs. 2), bei der Bestätigung der vom Rat ernannten Generalsekretäre (Art. 6 Abs. 2), bei der Vermittlung gemäß Artikel 15 Absatz 10, sowie bei Satzungsänderungen (Art. 26). Vermittlungsvorschläge und Satzungsänderungen sind aber an die Zustimmung des Rates geknüpft, die einstimmig erfolgen muß. Keine der alliierten Hauptmächte kann also jemals überstimmt werden, es sei denn bei der Zulassung eines neuen Mitgliedes. Hiergegen ist jeder Mitgliedstaat wehrlos. Es bleibt ihm, wenn er überstimmt wird, nur übrig, sich in den Willen der Mehrheit zu fügen oder gemäß Artikel 1 Absatz 3 mit zweijähriger Frist die Mitgliedschaft zu kündigen. Staaten, die nicht im Rat vertreten sind, können dagegen selbst bei Änderung der Satzung überstimmt werden. Es steht ihnen dann aber frei, solche Änderungen abzulehnen und fristlos aus dem Völkerbunde auszuscheiden (Art. 26 Abs. 2).

Es ist ohne weiteres verständlich, warum die Einstimmigkeit aller Beschlüsse vorgeschrieben wurde. Nur wenige Staaten wären

4) Der Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 hatte deshalb auch für Fragen, „die den Weltfrieden berühren", lediglich den Rat und nicht die Bundesversammlung als zuständig bezeichnet. Die in der endgültigen Fassung beabsichtigte Erweiterung der Zuständigkeit der Versammlung ist trügerisch.

5) Dies bedeutet in Zweifelsfällen keine Erleichterung, da die Versammlung dann mit Einstimmigkeit festzustellen hat, ob eine Verfahrensfrage vorliegt. — Millen (Australien) ging am 11. Dezember 1920 sogar so weit, zu erklären, die Bundesversammlung könne nicht selbst entscheiden, ob eine Frage des Verfahrens vorliege. Andernfalls bestünde — horribile dictu — die Möglichkeit, die Satzung nach und nach zu revidieren. Diese Entscheidung müsse einer besonderen Instanz, z. B. dem Internationalen Gerichtshof, überlassen werden. Dieser Auffassung ist allerdings sofort Schanzer (Italien) entgegengetreten, welcher feststellte, daß die Bundesversammlung souverän zu entscheiden habe, natürlich mit Einstimmigkeit.

dem Völkerbund beigetreten, wenn ihnen nicht das Recht des Vetos zugesichert worden wäre. Der Völkerbund ist eine neue Einrichtung. Kein Staat und vor allem keine Großmacht will sich dem aussetzen, daß ihr von anderen Vorschriften gemacht werden. Es besteht auch völlige Übereinstimmung darüber, daß der Völkerbund keinen Überstaat darstellen dürfe. In diesem Punkte ist alle Welt besonders empfindlich. Der amerikanische Präsident Harding lehnte in seiner Antrittsrede am 4. März 1921 den Völkerbund mit der Begründung ab, die Vereinigten Staaten könnten keinerlei politische und wirtschaftliche Verpflichtungen übernehmen, die ihre Entschließungen einer fremden Autorität unterordnen müßten. Der Vorwurf, daß im Völkerbund ein Überstaat geschaffen sei, wird als überaus gefährlich empfunden und immer wieder lebhaft bestritten[6]). Der Ehrenvorsitzende, Motta, und der Vorsitzende der Bundestagung 1920, Hymans, taten dies beide in ihrer ersten Ansprache, ebenso die jeweiligen Vorsitzenden des Rates, Koo und Da Gama, als sie 1921 bzw. 1922 die Bundesversammlung eröffneten. Im Jahre 1920 hat aber diese Erklärung dem Führer der italienischen Delegation, Tittoni, noch nicht genügt, und er bestritt unmittelbar anschließend (am 15. November) dem Völkerbund das Recht, Vorschriften für die Auswahl der Delegierten aufzustellen, da dies einen Eingriff in die Souveränität der Mitgliedstaaten bedeute. Das Ernennungsrecht der betreffenden Regierungen könne in keiner Weise eingeschränkt werden. Es komme nur in Frage, zu prüfen, ob die Vollmachten der einzelnen Delegierten den Gesetzen des Heimatlandes genügten[7]). In der Tat erklärte bereits Wilson, als er am 24. Februar 1919 der Pariser Friedenskonferenz den Entwurf der Satzung erläuterte, daß es den Mitgliedstaaten freistehe, nach beliebigem Verfahren ihre Vertreter zur Bundesversammlung zu erwählen.

Noch anschaulicher wurde die Frage der Souveränität bei der Erörterung der Pässe für die Beamten des Bundessekretariats beleuchtet. Artikel 7 Absatz 4 bestimmt, daß diese die Vorrechte und die Unverletzlichkeit der Diplomaten genießen sollen. Zu diesen Vorrechten gehört die Befreiung von direkten Steuern und eine

---

6) Da der Völkerbundsvertrag, wenn auch mit gewissen Erschwerungen, mit zweijähriger Frist kündbar ist, kann man nicht behaupten, daß eine neue, den Einzelstaaten übergeordnete Staatsgewalt errichtet worden sei. Dagegen läßt sich niemals bestreiten, daß die Mitglieder des Bundes vertragsmäßig ihre souveränen Rechte eingeschränkt, wenn auch nicht dem Bunde übertragen haben.

7) Es scheint bei der Bundesversammlung Neigung bestanden zu haben, die Ernennung des Engländers Lord Robert Cecil zum Vertreter von Südafrika anzufechten. Jedenfalls hat Tittoni, als er am Nachmittag des gleichen Tages auf diese Frage zurückkam, besonders betont, daß eine Beanstandung der Person eines Delegierten unzulässig sei. — 1922 war ein Schweizer Professor Mitglied der persischen Delegation.

gewisse Vorzugsbehandlung beim Grenzübertritt, die besonders in diesen Zeiten der Paßschikanen und Zollschwierigkeiten von gewissem Werte ist. Dementsprechend hatte der Generalsekretär bei der Verkehrskonferenz des Bundes, die im Oktober 1920 in Paris tagte, vorgeschlagen, daß er berechtigt werden solle, den Beamten des Sekretariats Diplomatenpässe auszustellen, die keines weiteren Visums bedurften. Hiergegen wurde mit Recht geltend gemacht, daß die Ausstellung von Pässen ein Akt der Souveränität sei, die dem Bunde offensichtlich nicht zustehe. Die Übertragung eines Souveränitätsrechts der Mitgliedstaaten auf das Generalsekretariat könne auch nicht durch einen Beschluß der Bundesversammlung geschehen, sondern nur durch einen neuen internationalen Vertrag, der dann ratifikationsbedürftig wäre. Gemäß den Vorschlägen der (2.) Kommission der Bundesversammlung von 1920 wurde jedoch der Generalsekretär (am 15. Dezember 1920) ermächtigt, den Beamten Personalausweise auszustellen, auf Grund deren sie von ihren eigenen Regierungen einen Diplomatenpaß und von allen übrigen Staaten nach Bedarf gebührenfreie Visa erhalten. Die zweite Bundesversammlung dehnte durch Beschluß vom 22. September 1921 diese Vergünstigung auch auf die Mitglieder von Kommissionen aus.

Die Regelung dieser Frage ist an sich unerheblich, von Bedeutung jedoch die dabei ausschlaggebenden Gesichtspunkte. Die Souveränität der Mitgliedsstaaten wird, wenigstens äußerlich, so weit als möglich gewahrt und vor allem vermieden, irgendein Souveränitätsrecht der Mitglieder auf den Bund zu übertragen.

Mit der Feststellung, daß der Völkerbund kein Überstaat ist und selbst keine souveränen Rechte besitzt, wird zugleich sein wahres Wesen veranschaulicht: Er ist ein in der Hauptsache politischer Zweckverband. Seine französische Bezeichnung, Société des Nations — Gesellschaft der Nationen, ist weit zutreffender als der irreführende deutsche Ausdruck Völkerbund.

Die Sicherheit, die allen Mitgliedsstaaten durch die Vorschrift der Einstimmigkeit gegeben wird, ist aber für die Nichtmitglieder des Rates insofern etwas illusorisch, als der unkontrollierbare Rat — natürlich nur im Rahmen der Zuständigkeit, die ihm die Satzung gibt — aus eigenem Rechte Beschlüsse fassen und Maßnahmen treffen kann, die alle Mitglieder des Bundes verpflichten. Die Verbündeten haben, soweit sie nicht Hauptmächte sind, sich somit eines Teiles ihrer Souveränität begeben und haben sich verpflichtet, Entscheidungen anzunehmen, die vom Rat im Namen des Bundes gefällt werden, auch wenn diese keine Einstimmigkeit in der Bundesversammlung fänden und vielleicht sogar nur von einer Minderheit gebilligt würden.

Der Grundsatz der Einstimmigkeit entspricht zwar den überlieferten Gepflogenheiten internationaler Versammlungen, er be-

deutet aber einen gewaltigen Hemmschuh und macht den Völkerbund zu einer schwerfälligen und konservativen Einrichtung[8]). Dies entspricht durchaus der Absicht der Gründer. Die Feindbundsmächte haben aus dem Weltkriege ungeheure Vorteile gezogen. Ihr erstes Streben ist, diese Vorteile zu erhalten und zu sichern. Diesem Ziele kann nur eine konservative Völkerbundsorganisation dienen. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß selbst diese einstimmige Beschlußfassung einen kleinen Fortschritt bedeutet. Der moralische Zwang zum solidarischen Handeln und zur Zurückstellung des *sacro egoismo* ist, verglichen mit den internationalen Konferenzen der Vorkriegszeit, im Völkerbund ein größerer, namentlich in Fragen von untergeordneter Bedeutung. Für alle Akte des Völkerbundes, die durch die Satzung unzweifelhaft der Kompetenz seiner Beschlußfassung überwiesen wurden, ist das Verfahren vereinfacht. Die Möglichkeit, das Abkommen nur zu paraphieren oder mit Vorbehalt zu unterzeichnen, schließlich aber nicht zu ratifizieren, fällt fort. In der Bundesversammlung muß Farbe bekannt werden. Bereits auf der ersten Bundestagung zeigte sich sehr deutlich, daß der Fortschritt der Auffassungen seit der Vorkriegszeit mit dem der zwischenstaatlichen Organisation nicht Schritt gehalten hat. Er ist nur ein bescheidener und läßt sich manchenorts überhaupt nicht wahrnehmen. Dem hat das Präsidium der Bundesversammlungen auch stets Rechnung getragen. Es hat alle Fragen so vorsichtig als nur möglich angeschnitten und die Beschlußfassung immer von neuem hinausgezögert. Da die wenigsten Regierungen bereit waren, Entscheidungen des Völkerbundes anzunehmen, die über den Buchstaben der Satzung hinausgehen, suchte man in allen solchen Fragen Beschlüsse zu vermeiden. Den einzelnen Staaten blieb ihre endgültige Stellungnahme regelmäßig vorbehalten.

Dementsprechend waren auch die positiven Ergebnisse besonders der ersten Bundestagung zahlenmäßig nur sehr gering. 1920 wurden nur zwei materielle Beschlüsse gefaßt, betreffend die Pässe für die Mitglieder des Sekretariats (am 15. Dezember 1920) und betreffend die Rechte und Ansprüche dieser Beamten (am 17. Dezember 1920). Alle anderen Entscheidungen, die formell als Beschlüsse angesprochen werden könnten, sind materiell nur Empfehlungen an die Bundesmitglieder oder an den Rat. Dazu kommen eine große Zahl Vorschläge, die in die Form der Empfehlung gekleidet wurden.

Die Vorschrift der Einstimmigkeit macht also den Völkerbund

8) In der Absicht, eine gewisse Erleichterung zu schaffen, brachte Kolumbien am 2. Dezember 1920 den Antrag ein, sich mit Zweidrittelmehrheit zu begnügen, wenn es sich um die Ausführung der Grundsätze der Bundessatzung handle. Die Kommission zur Prüfung der Anträge auf Satzungsänderung lehnte 1921 diesen Vorschlag ab.

unfähig, größere Fragen zu entscheiden, die ihm durch den engen Rahmen der Satzung nicht unmittelbar übertragen wurden. Staaten, die sich benachteiligt glauben, werden stets ihr Veto einlegen. Zuweilen wird vielleicht von vornherein Einstimmigkeit vorhanden sein. In derartigen Fällen ist aber der gewaltige Völkerbundsapparat überflüssig. Bei gleicher Willensrichtung haben sich auch in der Vorkriegszeit die Staaten mühelos zusammengefunden.

Heute kann man von einer „Praxis" der Bundesversammlung noch kaum reden. Sie wird sich aber rasch entwickeln und ein Mittelding zwischen dem Verfahren der alten Geheimdiplomatie und den parlamentarischen Gebräuchen bilden. Vor allem wird bei den vielen Fragen, die weder Lebensinteressen einzelner Staaten berühren, noch von diesen als nebensächlich behandelt werden, der Stimmkauf einsetzen, jener Kuhhandel, der in allen Parlamenten der Erde gebräuchlich ist.

Im Äußerlichen ähnelt ja die Bundesversammlung sehr einem Parlament. Sie ist aber kein Weltparlament, sondern nur eine große Ausgleichsstelle für die mannigfachen Interessen, Auffassungen und Wünsche. Sie arbeitet nach dem parlamentarischen Verfahren. Auch die äußere Anordnung des Sitzungssaales, des *Salle de Réformation,* gleicht einem Parlament. Gegenüber den Bankreihen, auf denen die Delegierten in der alphabetischen Folge ihrer Staaten (*Afrique du Sud* bis Venezuela) sitzen, ist ein Podium für das Präsidium errichtet, in dessen Mitte drei Sessel — für den Vorsitzenden, den Dolmetscher und den Generalsekretär — stehen. Auf den Bänken der „Regierung" sieht man Mitglieder des Bundessekretariats. Übrigens waren auch bisher die meisten Delegierten Parlamentarier. Bezeichnend ist, daß Geschäftsordnungsdebatten, namentlich auf der ersten Bundestagung, eine große Rolle spielten, und daß alle ernsten Reibungen dank der parlamentarischen Erfahrung der Mehrzahl der Teilnehmer vermieden wurden. Ihrem Wesen nach trägt trotzdem die Bundesversammlung den Charakter einer diplomatischen Konferenz, denn die Mitglieder sind Vertreter ihrer Regierungen und folgen deren Weisung.

Die parlamentarischen Methoden wurden von der Bundesversammlung bis in kleine Einzelheiten übernommen. Nansen (Norwegen) hatte z. B. am 16. November 1920 beantragt, daß von den zu wählenden Vizepräsidenten wenigstens drei Nichteuropäer sein sollten. Bourgeois (Frankreich) widersprach, und so wurde diese Frage dem Takt der Versammlung überlassen. Darauf einigten sich die Südamerikaner und die Skandinavier, die zusammen über eine große Stimmenzahl verfügen, auf eine Kandidatenliste, die vier nichteuropäische Vizepräsidenten enthielt, vermutlich um den europäischen Präsidenten (Hymans, Belgien) aufzuwiegen, und setzten diese ohne Schwierigkeiten durch, da im gegebenen Augenblick keine Gegenvorschläge gemacht wurden. Die fertige Liste lag

bereits maschinengeschrieben vor, ehe die geheime Abstimmung begann [9]). Das gleiche Verfahren ist später oft wiederholt worden.

Wie nicht anders zu erwarten, erfolgt auch alljährlich die Wahl des ersten Vorsitzenden der Bundesversammlung nach politischen Gesichtspunkten. 1920 hatte man sich schon vor der Bundestagung auf Hymans geeinigt, einmal um Belgien, das in der Kriegspropaganda des Feindbundes eine so große Rolle gespielt hat, in den Vordergrund zu stellen, und ferner als Trost dafür, daß Brüssel nicht zum Bundessitz erhoben worden war. 1921 hatten sich die Regierungen in Paris und London nicht über die Person des Vorsitzenden einigen können. Frankreich begünstigte Da Cunha (Brasilien), England dagegen Karnebeek (Holland). Der tiefere Grund der Meinungsverschiedenheit ist nicht recht ersichtlich [10]). Karnebeek wurde mit 21 Stimmen im zweiten Wahlgang gewählt. 1922 hat man sich auf Edwards (Chile) geeinigt, offensichtlich aus völkerbunds-taktischen Gründen: um das schwindende Interesse Südamerikas an den Vorgängen in Genf neu zu beleben. Karnebeek und Edwards sind beides Staatsmänner von Verdienst und

9) Die sechs Vizepräsidenten, die von der Bundesversammlung 1920 gewählt wurden, waren: Ischii (Japan), van Karnebeek (Holland), Pueyrredon (Argentinien), Benesch (Čechoslovakei), Foster (Canada) und Ottavio (Brasilien). Ferner waren Vizepräsidenten in ihrer Eigenschaft als Vorsitzende der sechs Kommissionen: Balfour (England), Tittoni (Italien), Bourgeois (Frankreich), Quinones de Léon (Spanien), Huneeus (Chile) und Branting (Schweden). Zwei von diesen Posten hatten also Nichteuropäer inne, während vier von Mitgliedern des Rates besetzt waren.

Die sechs Vizepräsidenten der Bundestagung 1921 waren: Da Cunha (Brasilien), Bourgeois (Frankreich), Balfour (England), Ischii (Japan), Hymans (Belgien) und Benesch (Čechoslovakei), also fünf Mitglieder des Rates und vier Europäer. Vizepräsidenten in ihrer Eigenschaft als Kommissionsvorsitzende waren Scialoja (Italien), Thoma Jonescu (Rumänien), Branting (Schweden), Edwards (Chile), Doherty (Canada), Graf Gimeno (Spanien) — wieder nur zwei Nichteuropäer.

1922 wurden zu Vizepräsidenten gewählt: Balfour (England), Hanotaux (Frankreich), Gomes (Portugal), Branting (Schweden), Gimeno (Spanien), Nintschitsch (Jugoslavien), also sechs Europäer, davon drei Mitglieder des Rates. Die Verteilung des Vorsitzes in den Kommissionen war den kleinen Staaten etwas günstiger, es befanden sich jedoch nur zwei Nichteuropäer darunter. Gewählt wurden: Scialoja (Italien), Chodzko (Polen), Cosme (Cuba), Zahle (Dänemark), Fielding (Canada) und Loudon (Niederlande).

10) Bis zur Bundestagung hatte Frankreich die Wahl des bekannten Franzosenfreundes Ador betrieben und — vergeblich — einen entsprechenden Druck auf die Schweiz auszuüben versucht. Die Regierung in Bern erklärte, daß sich die Eidgenossenschaft nicht nach dem Präsidentenposten drängen könne. Würde ihr diese Ehre aber zuteil, dann käme nur die Person des ersten Schweizer Delegierten, Motta, in Frage. Dieser war jedoch Frankreich keineswegs genehm. Motta war auf der ersten Bundestagung für die Zulassung Deutschlands zum Völkerbund eingetreten. Nunmehr setzte sich die französische Delegation für Da Cunha ein, ließ aber den Vorschlag durch den Vertreter Rumäniens der Versammlung unterbreiten. Da Cunha war Mitglied der damals bereits tagenden Viererkommission für Oberschlesien.

Bedeutung, die sich, wie übrigens auch Hymans, ihren Aufgaben voll und ganz gewachsen zeigten.

Die erste Bundesversammlung hat übrigens Motta in seiner Eigenschaft als Präsident der Eidgenossenschaft zum Ehrenpräsidenten gewählt, die zweite Ador in seiner Eigenschaft als Vorsitzender des Rote-Kreuz-Comités. Damit erhielt zugleich Frankreich eine Genugtuung dafür, daß der von ihm vorgeschlagene Präsidentschaftskandidat durchgefallen war. Die dritte Bundesversammlung begnügte sich ohne einen Ehrenvorsitzenden.

Gewisse Unzulänglichkeiten der Bundesversammlungen sind nicht zu leugnen. Es wird hierauf zurückzukommen sein. Sie lassen sich aber sicherlich nicht, wie vielfach angenommen wird, dadurch beheben, daß man die Vertreter der Regierungen durch Vertreter der nationalen Parlamente ersetzt oder ein Weltparlament der Bundesversammlung zur Seite stellt, wie es der deutsche Entwurf einer Völkerbundssatzung (§§ 10—13) vorsieht, der in Versailles am 9. Mai 1919 überreicht wurde. Da fast alle Länder parlamentarisch regiert werden, der Völkerbund anscheinend auch bestrebt ist, Länder fernzuhalten, die eine demokratische Regierung nicht besitzen [11]), besteht kein greifbarer Unterschied zwischen einer Versammlung von Regierungsvertretern und der von Delegierten, die unmittelbar von den einzelnen Parlamenten gewählt würden [12]). Das Verlangen nach einem Weltparlament ist ein Fehlschluß, zu dem besonders Deutsche neigen, denen die Einrichtung einer demokratischen und parlamentarischen Regierung noch neu ist. Daß allerdings manches Bestechende in dem Gedanken des deutschen Entwurfes liegt, beweisen Bestrebungen in anderen Ländern. So hat der Vorsitzende der französischen Völkerbundsliga, Hennessy, der der französischen Delegation auf der Bundestagung 1920 als technischer Beirat angehörte, dem Verband der französischen Völkerbundsgesellschaften im Januar 1921 den Antrag zugehen lassen, die Vereinigung solle die Propaganda aufnehmen zugunsten einer zweiten Völkerbundsversammlung aus gewählten Vertretern jedes Landes, die sich mit der bestehenden Versammlung in die gesetzgebende Macht beim Völkerbund zu teilen hätte. Ein derartiges Völkerparlament könnte aber eine nennenswerte Besserung der Bundespolitik nicht herbeiführen, da ja seine Zusammensetzung sich von der Bundesversammlung kaum unterscheiden würde. Es ist auch nicht recht ersichtlich, in wessen Namen die Mitglieder des Völkerparlaments sprechen sollten.

---

11) Siehe die Gesichtspunkte für die Prüfung der Zulassungsgesuche, oben S. 22.

12) Aus diesem Grunde hat auch die Forderung der Vereinigung der Völkerbundsligen, daß die Wahl der Vertreter zur Bundesversammlung „auf möglichst demokratische Weise vor sich gehen solle" (vgl. Schücking und Wehberg, a. a. O. S. 190), keinen praktischen Wert.

Die „Partei", die sie gewählt hat, kann sich auflösen oder bis zur Bedeutungslosigkeit zusammenschmelzen. Die Beschlüsse ihrer Vertreter könnten allzu leicht zur gleichen Zeit von Vertretern desselben Landes oder — in kommenden Jahren — gar derselben Wählerkreise verleugnet werden.

Der gesunde Gedanke, der dem Vorschlag eines Völkerparlaments zugrunde liegt, ist die Erkenntnis der Hypertrophie des Staates, an der die Gegenwart krankt. Diesem Übel läßt sich jedoch nicht abhelfen durch Belastung des ohnehin schwankenden Völkerbundbaues mit einem Instrument zur Entwicklung zwischenstaatlicher Zusammenschlüsse unter Durchbrechung der staatlichen Schranken. Das einzige, was zurzeit in dieser Hinsicht vom Völkerbund mit Erfolg unternommen werden könnte, wäre die Zusammenfassung der bestehenden internationalen und überstaatlichen Interessenverbände. In ihnen lebt bereits der Geist internationaler Solidarität, der sich in einem Völkerparlament erst entwickeln müßte.

Wenn auch auf der Bundesversammlung parlamentarisch debattiert wird, so ist doch die Wirkung der gesprochenen Rede eine ungleich geringere als auf einer Versammlung von Volksvertretern. Einmal sind die Delegierten an die Weisungen ihrer Regierung gebunden, sie müssen ihre Stimme in dem ihnen vorgeschriebenen Sinne abgeben. Selbst durch die glänzendste oratorische Leistung können sie also nicht beeinflußt werden. Wenn die Beschlüsse einstimmig gefaßt werden müssen, hätte es auch wenig Zweck, eine Mehrheit zu gewinnen. Um alle zu überzeugen, genügt meist die schönste Rede nicht, sondern nur das durchschlagende Argument. In Genf tagt eben kein Parlament, das mit dem Mittel der Majorisierung arbeitet, sondern eine internationale Konferenz, deren Kennzeichen seit jeher die einstimmige Beschlußfassung ist. Infolgedessen sind oratorische Glanzleistungen nur ein entbehrlicher Luxus, und auch der Beifall der Versammlung hat wenig zu bedeuten. Auf der Bundestagung hat man wiederholt erleben müssen, daß die Mehrheit der Delegierten den Rednern freiheitlicher Richtung zujubelte, dann aber mit den konservativen Großmächten stimmte. Schließlich fehlt es auch an einer gemeinsamen Sprache, die die geäußerten Gedanken allen sofort und unmittelbar zugänglich machen könnte. Der Dolmetscher entkleidet meist die Argumente ihres schönen rhetorischen Gewandes.

Die Vielsprachigkeit der Bundesversammlung trägt natürlich dazu bei, ihre Arbeiten zu erschweren und zu verlangsamen. Verhandlungssprachen sind Französisch und Englisch. Die Verdolmetschung hat einen beträchtlichen Zeitverlust zur Folge[13]). Ehe-

13) Um Zeit zu sparen, ist in den Kommissionen zuweilen ganz oder teilweise auf Übersetzung der Verhandlungen verzichtet worden. Dies ging um so eher, als die meisten der Delegierten des Französischen mächtig

mals diente ausschließlich Französisch dem diplomatischen Verkehr und den internationalen Kongressen. Das letzte Menschenalter hat hieran viel geändert. Die Tatsache aber, daß die Pariser Friedensverträge in Französisch und Englisch abgefaßt waren, bedeutet den härtesten Schlag für den Vorrang der alten Diplomatensprache. Auf der Friedenskonferenz haben Poincaré am 9. April, und ebenso Bourgeois am 10. April 1919 im Rahmen der Völkerbundskommission noch einen letzten Versuch gemacht, durchzusetzen, daß die französische als die allein maßgebende Sprache anerkannt werde. Die Kommission überließ die Entscheidung den Großen Vier, mit dem bekannten Ergebnis[14]). Beide Sprachen treten im Völkerbund gleichberechtigt auf, ebenso vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof. Gegen weitere Einbußen setzen sich die Franzosen auf das heftigste zur Wehr. Es handelt sich für sie nicht nur um einen praktischen Vorteil, sondern auch um eine Prestigefrage.

Am 20. November 1920 wurde auf der Bundesversammlung ein Antrag der fünfzehn spanisch sprechenden Staaten auf gleichberechtigte Zulassung ihrer Sprache eingebracht[15]). Die italienische Delegation stellte daraufhin sofort die gleiche Forderung auf. Am 28. November 1920 wurde ein Kompromißvorschlag angenommen, demzufolge der Gebrauch einer jeden Sprache erlaubt sein soll, wenn nur jeder einen Dolmetscher mitbringt, der seine Rede ins Französische und Englische übersetzt. Auf der nächsten Bundestagung hat der spanische Delegierte sogleich von diesem Recht Gebrauch gemacht. Jede weitere Sprache würde naturgemäß die Verhandlungen erschweren und die Unkosten des Sekretariats vergrößern. Auch wollte man sich wohl nicht der Gefahr aussetzen, eines Tages auch die deutsche Sprache für die offiziellen Drucksachen dulden zu müssen[16]). Das Internationale Arbeitsamt hat bekanntlich einen unangenehmen Präzedenzfall geschaffen und Deutsch als Verhandlungssprache zugelassen. Auch auf den Arbeiterkonferenzen werden regelmäßig alle Reden ins Deutsche übersetzt. Der Antrag, Deutsch auf dem Internationalen Arbeitsamt als dritte amtliche Sprache einzuführen, ist allerdings am

waren. Dann konnte es aber vorkommen, wie am 24. November 1920 in der (2.) Kommission der ersten Bundesversammlung, daß der englische Delegierte Einspruch erhob und erklärte, er habe der letzten Sitzung überhaupt nicht folgen können.

14) Léon Bourgeois, Le pacte de 1919 et la Société des Nations (Paris 1919). S. 154 ff.

15) Der Antrag wurde von Belgien, England und der Schweiz mitunterzeichnet. — Der Parallele wegen verdient erwähnt zu werden, daß Spanien auf dem im November 1920 in Madrid tagenden Weltpostkongreß zugleich im Namen der südamerikanischen Staaten die Anerkennung des Spanischen als offizielle Sprache des Weltpostvereins neben dem Französischen durchzusetzen versuchte, jedoch ohne Erfolg.

16) Es gibt ebensoviel Menschen deutscher wie spanischer Muttersprache.

21. Oktober 1922 mit 14 gegen 12 Stimmen zunächst aus Sparsamkeitsgründen abgelehnt worden.

Der spanische Antrag fand nur geringe Unterstützung. Damit war 1920 die Sprachenfrage aber noch nicht erledigt. Besonders heftig wandten sich in Genf die Franzosen gegen die Einführung des Esperanto im internationalen Verkehr. Der Antrag, diese Kunstsprache im Völkerbund einzuführen, rührte von den Japanern her[17]). Die zuständige (2.) Kommission wollte den Rat zur Prüfung der Frage auffordern; die Bundesversammlung verhielt sich aber gänzlich ablehnend.

Es sollte sich eigentlich von selbst verstehen, daß der Völkerbund keine Geheimdiplomatie treibt und seine Verhandlungen im vollsten Lichte der Öffentlichkeit führt. Mit der einfachen Entscheidung zwischen öffentlich und geheim ist die Frage aber nicht gelöst. Die Arbeiten der Bundesversammlung sind ebenso öffentlich wie die eines Parlaments — aber auch nicht mehr. Die Völker der Erde hören zwar die gesprochenen Reden oder lesen vielmehr in den Zeitungen verstümmelte Auszüge, — von den intimen Besprechungen, die diesen Reden vorhergegangen waren, erfahren sie aber nichts und können oft nur ahnen, daß in den Wortgefechten um Geschäftsordnungsfragen und ähnliche Probleme zuweilen für große Prinzipien gekämpft wird, über die man nicht im vollen Rampenlicht verhandeln wollte.

Die Öffentlichkeit ist von den Vollsitzungen bisher niemals ausgeschlossen worden, obwohl die Geschäftsordnung (Art. 11 § 2) diese Möglichkeit vorsieht. Ebensowenig wie ein Parlament wäre aber die Bundesversammlung imstande, ihre Tagesordnung in Vollsitzungen zu erledigen. Hierzu bedarf es der Kommissionen, die die Entscheidungen vorbereiten. Es versteht sich von selbst, daß, gerade wie im parlamentarischen Leben, die großen Entscheidungen regelmäßig in diesen Kommissionen fallen, und daß hier die vorhandenen Gegensätze sich am deutlichsten offenbaren. Die Verhandlungen in diesen Kommissionen sind meist von weit größerer Bedeutung als die der Bundesversammlung. Ein großer Teil der Vollsitzungen dient lediglich dazu, die Beschlüsse der Kommissionen zu bestätigen und ihre Begründung bekanntzugeben. Nur wenige Fragen sind ohne weiteres vor dem Plenum verhandelt worden, und dieses ist nur sehr selten von den Beschlüssen der Kommissionen abgewichen[18]). Da demnach die eigentliche Arbeit in den Kommissionen zu leisten war, ist die

17) Es lag 1920 auch ein darüber hinausgehender Antrag vor, das Esperanto auf den Schulen aller Länder einzuführen. Dank der unermüdlichen Propaganda seiner Anhänger hat sich der Völkerbund auch 1921 und 1922 mit dieser Kunstsprache befassen müssen.

18) 1920 wurde allerdings Albanien von der Bundesversammlung entgegen den Vorschlägen der (5.) Zulassungskommission aufgenommen. Um-

Frage der Öffentlichkeit ihrer Verhandlungen von entscheidender Bedeutung. Ursprünglich, nach der ersten provisorischen Geschäftsordnung, sollten die Kommissionen regelmäßig hinter verschlossenen Türen tagen und auch kein Protokoll führen. Gegen diese Bestimmung wandte sich Cecil (Südafrika) am 16. November 1920 auf der ersten Bundesversammlung. Er forderte, daß die Kommissionen grundsätzlich öffentlich tagen und nur in besonderen Fällen sich abschließen sollten. Viele der Neutralen und England, das jedoch vorsichtigerweise nur seine Dominions vorschickte, wären für Öffentlichkeit der Kommissionsverhandlungen gewesen. Frankreich war dagegen und focht seinen Standpunkt durch. Italien sprang ihm bei, obwohl Tittoni einen Tag zuvor erklärt hatte, daß der Völkerbund nur mit vollster Unterstützung der öffentlichen Meinung der Welt gedeihen könne und daß die Öffentlichkeit einen Rückfall in die Methoden der Geheimdiplomatie nicht billigen werde. Von der Theorie zur Praxis ist eben ein weiter Weg.

Eine beschränkte Öffentlichkeit wurde den Kommissionen insofern zugestanden, als die beschleunigte Bekanntgabe ihrer Beschlüsse und Protokolle in Aussicht gestellt wurde. Auch wurde es ihrem Ermessen anheimgestellt, das Publikum zu ihren Sitzungen zuzulassen, wenn sie es selbst für nötig hielten. Von diesem Recht hat 1920 nur die (6.) Kommission für Rüstungsfragen unter dem Vorsitze von Branting in jenen Sitzungen Gebrauch gemacht, auf denen allgemeine Fragen erörtert wurden. So konnten die Vertreter der Presse die wohlerwogenen Reden der Berichterstatter mit anhören[19]). 1921 und 1922 wurde die Öffentlichkeit etwas weitherziger zugelassen. Bei den Unterkommissionen wurde sie jedoch regelmäßig ausgeschlossen.

Die Kommissionen stellen nur ein verkleinertes Abbild der Bundesversammlung dar. Deshalb wäre es das Natürlichste gewesen, sie ebenfalls öffentlich tagen zu lassen. Die Ablehnung dieses Vorschlages zeigt, wie wenig Vertrauen gewisse Mächte der öffentlichen Meinung der Welt entgegenbringen. Die Kommissionen der Bundesversammlung sind nämlich insofern von den Kommissionen der nationalen Parlamente und auch von Ausschüssen des Völkerbundes und Kommissionen des Rates grundverschieden, als sie nicht aus Sachverständigen bestehen. Man scheut sich offenbar, die besten Fachleute auszusondern und dadurch einzelne Staaten von der Mitarbeit auszuschließen. Da jeder Mitgliedsstaat berechtigt ist, in jeder Kommission vertreten zu sein, auch bereits

---

gekehrt hatte die zuständige Unterkommission sich einstimmig für die Zulassung Armeniens ausgesprochen, sie unterblieb aber, allerdings auf Einspruch des Obersten Rates.

19) Auch die Unterkommission der 2. Kommission, die den Stand der Fleckfieberbekämpfung in Polen untersuchen sollte, tagte am 24. und 26. November 1920 öffentlich.

auf der ersten Bundestagung ausdrücklich festgesetzt wurde, daß die Kommissionen nicht mit der Vollsitzung zugleich tagen sollen, sind die Kommissionen zum Teil sehr stark besucht, wenn auch einige Staaten, namentlich die überseeischen, nur einen oder zwei Vertreter nach Genf entsenden, also nicht alle sechs Kommissionen beschicken können [20]). Wegen der großen Zahl ihrer Mitglieder erwiesen sich die Kommissionen als wenig leistungsfähig. Sie setzten daher vielfach Berichterstatter ein oder bildeten wiederum Unterkommissionen, meist nur sechs Mitglieder stark. Diese zogen ihrerseits noch häufig Kommissionen von Sachverständigen heran.

Den Delegierten der Bundesversammlung blieben natürlich die Arbeiten der Kommissionen nicht geheim. Allmählich wurde aber das Schwergewicht der Verhandlungen in die Unterkommissionen und schließlich in die Hotelzimmer verlegt. Von dem, was im Schoße dieser Unterkommisionen vor sich ging, dürfte den nichtbeteiligten Delegierten manches verborgen bleiben. Von den Verhandlungen der Unterkommissionen berichten keine Protokolle, und auch die der sechs Kommissionen sind zurechtgestutzt und lückenhaft. Gerade wie in den Parlamentsberichten der Presse antworten einzelne Redner auf Anfragen, die (scheinbar) niemand gestellt hat, und erwidern auf Einwendungen, über die der Bericht schweigt. Je heftiger aber die Meinungen aufeinanderstoßen, desto verschwommener wird das Protokoll. Am dürftigsten ist die Wiedergabe von Verhandlungen über politische Probleme. 1922 sind übrigens keine Protokolle der Kommissionen mehr veröffentlicht worden. Lediglich das „Journal" der Bundestagung berichtete täglich über ihre Tätigkeit: ausführlich über humanitäre und ähnliche Fragen, während politische Erörterungen meist mit drei Zeilen abgetan wurden.

Tatsächlich arbeitet also der Genfer Kongreß in tiefem Dunkel. Es dürfte kaum eine internationale Konferenz in der Geschichte geben, die ihn hierin übertroffen hätte. Die Aufgabe des Völkerbundes, der Geheimdiplomatie ein Ende zu machen, steht der Verwirklichung noch ungeheuer fern.

Wie sehr auf der Bundesversammlung hinter den Kulissen gearbeitet worden ist, kann man kaum ermessen. Man darf aber annehmen, daß sämtliche Delegierte ihre freie Zeit zu vertraulichen

20) Die Bundesversammlung 1920 setzte folgende Kommissionen ein: 1. für die allgemeinen organisatorischen Fragen des Bundes, 2. für dessen technische Einrichtungen, 3. für die internationale Gerichtsbarkeit, 4. für Budget und Finanzfragen, 5. für die Zulassung neuer Mitglieder und 6. für die Abrüstung, für die wirtschaftliche Blockade, sowie für die Mandate. Die Kommissionen der zweiten Bundesversammlung 1921 waren bestimmt für 1. juristische und Verfassungsfragen, 2. technische Einrichtungen, 3. Abrüstung und Blockade, 4. Budget und organisatorische Fragen des Bundes, 5. humanitäre Fragen und 6. politische Fragen und Zulassung neuer Mitglieder. Die dritte Bundesversammlung behielt diese Einteilung bei.

Besprechungen benutzten. Viviani hat am 24. Dezember 1920 dem Ausschuß der Kammer für auswärtige Angelegenheiten mitgeteilt, in Genf hätten die neutralen Länder deutlich zu verstehen gegeben, daß sie mit großer Ungeduld die Erledigung der Frage der Kriegsentschädigung zwischen Frankreich und Deutschland erwarteten. Diese Tatsache kann nicht überraschen; in den Sitzungsberichten und in den Protokollen der Kommissionen wurde sie aber mit keinem Worte erwähnt. — Daß diese vertraulichen Besprechungen hinter den Kulissen, gerade wie im parlamentarischen Leben, oft überraschende Folgen hatten, kann man an einzelnen Beispielen erkennen. In seiner berühmten Rede vom 17. November 1920 trat der argentinische Delegierte mit sehr beredten Worten dafür ein, daß alle Staaten ohne Ausnahme in den Völkerbund aufgenommen würden. Sonst sei der Bund nichts anderes als eine Allianz zur Fortsetzung des Krieges. Kein Staat dürfe über den anderen zu Gericht sitzen, jeder Staat müsse Aufnahme finden, der aus eigener Souveränität seinen Eintritt beschließe. Ein Zweifel darüber, daß diese Worte sich auf Deutschland bezogen, war nicht möglich, da Pueyrredon unmittelbar vorher als Einleitung seiner Rede auseinandersetzte, Deutschland hätte alle Zusicherungen erfüllt, die es Argentinien während des Weltkrieges gegeben habe. Natürlich erregten diese offenen Worte lebhaftes Mißfallen bei gewissen Alliierten, und die Kulissenarbeit setzte ein. Selbst ein so aufrechter Mann wie Pueyrredon ließ sich bewegen, wenige Tage später bekanntzugeben, er habe nicht auf ein bestimmtes Land angespielt, sondern nur einen allgemeinen Grundsatz aufstellen wollen.

Ein anderes Beispiel ergab sich 1920 aus der deutschen Note über die Mandate. Diese lag der Bundesversammlung am 23. November vor. Der australische Delegierte Millen verlangte die Besprechung in der Vollversammlung, während der Vorsitzende, der Belgier Hymans, sie in einer Kommission begraben wollte. Millen kündigte an, daß er in der nächsten Sitzung beantragen werde, die deutsche Note auf die Tagesordnung zu setzen. Dazu ist es aber niemals gekommen. Der Australier erlag den verschiedenen Einflüssen, die sich hinter den Kulissen geltend machten. Der deutsche Einspruch gegen die Verteilung der Mandate durch den Obersten Rat wurde der (6.) Kommission überwiesen, wo sie irgendwie unter den Tisch gefallen ist.

Auch der Rücktritt der argentinischen Delegation von der ersten Bundestagung ist auf Vorgänge zurückzuführen, die sich nicht vor der Öffentlichkeit abgespielt haben. Der bekannte Abschiedsbrief Pueyrredons läßt sich nur zum Teil mit den Ereignissen begründen, die sich in den Vollsitzungen abgespielt haben.

Die Reihe der Beispiele, die diese „parlamentarische" Seite der Bundesversammlung veranschaulichen, ließe sich beliebig verlängern.

Die erste Tagung der Bundesversammlung wurde naturgemäß vom Generalsekretariat und vom Rate vorbereitet. Das erste Aufforderungsschreiben des Sekretariats an die Mitglieder erging am 8. Juni 1920, noch ehe der Ort und die Zeit der Tagung festgesetzt waren. Die Einberufung der Bundesversammlung selbst erfolgte satzungsgemäß durch den Präsidenten Wilson. Es bedurfte aber mehrfacher Aufforderungen seitens des Sekretariats, ehe Wilson (am 12. Juli) seiner Pflicht nachkam. Ob sein Zögern auf seinen Gesundheitszustand oder auf Bedenken darüber zurückzuführen ist, daß (gemäß Art. 5 Abs. 3) die erste Tagung der Bundesversammlung durch den „Präsidenten der Vereinigten Staaten“ [21]) einzuberufen war, ist nicht ersichtlich. Da die Nordamerikanische Union dem Bunde nicht beigetreten ist, wäre die erste Bundesversammlung vielleicht niemals satzungsgemäß zustande gekommen, wenn sie nicht während der Amtsdauer Wilsons, also vor dem 3. März 1921, getagt hätte. Ein Jahr zuvor hatte niemand bezweifelt, daß der Präsident der Vereinigten Staaten die Versammlung selbst eröffnen werde. Daß dies nicht möglich war, ist eine eigentümliche geschichtliche Fügung, die des pikanten Beigeschmacks nicht entbehrt.

Auf Vorschlag des englischen Delegierten Barnes wurde am 15. November 1920 von der Eröffnungssitzung ein Telegramm an Wilson gerichtet. Das Generalsekretariat tauschte demgemäß mit Wilson Glückwunsch und Begrüßung aus, während erst kurz zuvor (am 5. November) sein Nachfolger im Amt, Harding, sich mit der amerikanischen Derbheit abfällig über den Bund geäußert hatte. Das Begrüßungstelegramm für Wilson, das die Hoffnung auf seine rasche und vollständige Genesung aussprach, fand zwar allseitige Zustimmung, doch schlug der Vertreter Canadas, Doherty, vor, künftig Huldigungen für Tote und Lebende einer Kommission zu überweisen, statt sie im Plenum zu behandeln [22]). Im Plenum ist es natürlich peinlich und schwierig, in solchen Fragen mit Nein zu stimmen. Die Huldigung für Tote betraf den Antrag Brasiliens, am Denkmal Rousseaus einen Kranz niederzulegen. Die canadische Delegation mißbilligte diese Kundgebung. Es ist in der Tat merkwürdig, daß der sozialistenfeindliche Völkerbund einem der Väter des Sozialismus huldigte.

21) Der amerikanische Senat hatte damals den Eintritt in den Völkerbund bereits entschieden abgelehnt.

22) Trotzdem veranstaltete die zweite Bundesversammlung am 14. September 1921 eine Kundgebung zu Ehren des sechshundertjährigen Todestages Dantes. Hierdurch sollte Italien eine Höflichkeit erwiesen werden. Ähnlich hat die dritte Bundesversammlung am 7. September 1922 der Feier der hundertjährigen Unabhängigkeit Brasiliens gedacht. Damit nicht genug, beschloß sie am 9. September, Spanien und Portugal zur Vierhundertjahrfeier der Weltumsegler Elcano und Magellan Glückwünsche zu senden. Von einer Kommission zur Prüfung derartiger Anträge war 1921 und 1922 keine Rede mehr.

Die erste Bundestagung dauerte fünf Wochen. Es wurden 31 Vollsitzungen und 54 Kommissionssitzungen abgehalten, außerdem eine größere Anzahl von Zusammenkünften der Unterkommissionen und andere Besprechungen. Die erste Periode dauerte vom 15. bis 23. November 1920. In zehn Sitzungen wurde der Arbeitsplan entwickelt, eine Reihe von Kommissionen bestimmt und zu einigen grundlegenden Fragen Stellung genommen. Man suchte Fühlung zu nehmen und hielt große programmatische Reden. Viel Zeit wurde in Geschäftsordnungsdebatten vergeudet. Es folgte als zweite Periode eine Woche emsiger Arbeit in den Kommissionen, außerdem eine größere Zahl von Zusammenkünften der Unterkommissionen und andere Besprechungen. Vom 30. November bis 18. Dezember fanden dann wieder täglich Vollsitzungen statt, in denen die Ergebnisse der Kommissionsberatungen vorgetragen, Beschlüsse gefaßt und Gegensätze betont und ausgeglichen wurden. Das Tempo wurde von Tag zu Tag schneller. Die „Beschlüsse" wurden durchgepeitscht und schließlich alles so rasch „erledigt" wie nur möglich. 1921 und 1922 zeigte sich dasselbe Bild. Künftige Bundestagungen werden vermutlich einen ganz ähnlichen Verlauf nehmen.

Die zweite Bundestagung dauerte ebenfalls fünf Wochen, vom 5. September bis 5. Oktober 1921. Es fanden 33 Vollsitzungen und 70 Sitzungen der sechs Hauptkommissionen statt. 1922 tagte die Bundesversammlung vier Wochen, vom 4. bis 30. September. Sie trat 25mal zusammen. Die sechs Hauptkommissionen hielten 75 Sitzungen ab. Das äußere Bild ist immer das gleiche. Zunächst gelangt der Tätigkeitsbericht des Rates vor das Plenum. Dies gibt Gelegenheit zu großen programmatischen Reden. Darauf geht das Schwergewicht der Verhandlungen auf die Kommissionen über. Wenn schließlich die Bundesversammlung selbst die eigentlichen Fragen der Tagesordnung wieder berät, haben die Gemüter sich bereits sehr beruhigt, die Gedankenflüge sind bescheidener geworden. Enttäuschte geben ihren Gefühlen Ausdruck, sie fassen sich aber möglichst kurz. Die Zeit drängt. Der Aufbruch naht. Die Tagung geht dann mit einer feierlichen Schlußrede ihres Vorsitzenden zu Ende, die die Bedeutung des Geleisteten betont und dem Bunde eine große Zukunft verheißt.

Gewiß ist zu beanstanden, daß gegen Ende der Bundestagung die Verhandlungen überstürzt wurden [23]) und manche Beschlüsse nicht ausreichend besprochen werden konnten. Man darf aber die rein menschlichen Momente hierbei nicht außer acht lassen. Es ist dies der Verlauf aller Konferenzen, denen nicht eine fest begrenzte Aufgabe gestellt wurde. Nach mehrwöchentlichen Verhandlungen

23) Alljährlich wird in der letzten Woche der Bundestagung die Redezeit beschränkt.

sind die Teilnehmer ermüdet. 1920 stand zudem das Weihnachtsfest vor der Tür. Die europäischen Delegierten sehnten sich nach ihren Familien und dachten an die Weihnachtseinkäufe für ihre Kinder. 1921 und 1922 mußten viele Delegierte im Oktober die Arbeit in ihren heimischen Parlamenten wieder aufnehmen. Hier wie überall im Leben fällt auch Nebensächliches ins Gewicht.

Die Bundesversammlung 1920 hat sich in erster Linie mit dem Aufbau des Völkerbundes, der Geschäftsordnung und sonstigen Ergänzungen zu dem losen Rahmen der Satzung befaßt, sowie mit dem Verhältnis zwischen Rat und Versammlung. Neben den Fragen von rein politischer Bedeutung sind eine Reihe technischer und juristischer Gegenstände behandelt worden, hauptsächlich auf Betreiben der kleinen Neutralen. Viele Punkte wurden endgültig erledigt, für andere wenigstens Normen der Behandlung festgelegt, wie z. B. die Grundsätze für die Prüfung der Aufnahmegesuche. Die zweite Bundesversammlung konnte zwar noch nicht viel ernten, fand aber wenigstens ein teilweise beackertes Feld vor. An positiven Ergebnissen wies sie jedoch nur die Schaffung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs auf, der im Grunde ein Werk der ersten Bundestagung war. Die große Frage der Universalität brachte sie trotz der Aufnahme eine Reihe kleiner Staaten der Lösung nicht näher. Dafür nahm sie einen Anlauf, um die Satzung zu revidieren, und beschloß die Änderung bzw. Ergänzung von 7 Artikeln. Es handelte sich jedoch in keinem Falle um eine irgendwie einschneidende Maßnahme. Die großen, weltbewegenden Probleme bleiben gänzlich unberührt.

Die dritte Bundesversammlung war etwas behindert dadurch, daß die Satzungsänderungen der zweiten noch nicht ratifiziert waren. Während sie im allgemeinen gleichmäßig und eintönig verlief, verstand sie es, dem Völkerbund durch eine ziemlich freimütige Erörterung der europäischen Lage vorübergehend das Interesse und die Sympathie der ganzen Welt zu sichern. Es blieb aber bei einem kurzen Achtungserfolg, denn bald mußte man erkennen, daß die interalliierten Schulden und Reparationen nur in die Erörterung einbezogen worden waren, um die Abrüstung auf ein totes Geleis abzuschieben. Der Weg zu einer Lösung der großen brennenden Fragen war bestenfalls nur in Nebendingen gefunden. Die es vorher nicht gewußt haben, müssen nunmehr einsehen, daß die sogen. „große" Politik nicht in Genf und nicht im Rahmen des Völkerbundes gemacht wird. Die Londoner Besprechungen der alliierten Premierminister im Dezember 1922 haben ferner gezeigt, daß die Erörterung der Reparationsfrage in Genf diese ihrer Lösung zunächst keinen Schritt näher brachte.

Nach ihrer Geschäftsordnung, die sie am 30. November 1920

angenommen hat, tagt die Bundesversammlung alljährlich[24]) am ersten Montag des Septembers am Bundessitz. Ferner ist sie jedesmal einzuberufen, wenn die Versammlung oder der Rat (mit Stimmenmehrheit) eine außerordentliche Tagung beschließt und wenn die Mehrheit der Mitglieder es verlangt.

Die Tagesordnung wird durch den Willen der Mehrheit festgesetzt. Falls die Mehrheit nicht von ihrem Rechte Gebrauch macht, beruft der Rat die Bundesversammlung ein und setzt die Tagesordnung fest. Diese wird vom Generalsekretär aufgesetzt und umfaßt die Tätigkeitsberichte des Rats und des Generalsekretariats, die Vorschläge des Rates, die Anträge einzelner Bundesmitglieder und den Budgetentwurf. Nach ihrem Zusammentritt ist die Bundesversammlung für die Dauer ihrer Tagung vollkommen souverän. In der Zwischenzeit übt der Rat ihre Befugnisse aus und hat dabei in erster Linie für die Durchführung der Bundesbeschlüsse zu sorgen.

Über die — scheinbare — Souveränität der Bundesversammlungen wird von einigen seiner Mitglieder mit einer gewissen Eifersucht gewacht. Als in der dritten Sitzung der Bundesversammlung 1921 der Präsident Einteilung und Arbeitsplan der sechs Kommissionen fertig vorlegte, wie sie offenbar vom Generalsekretariat entworfen worden waren, erhob der Delegierte für Indien Einwendungen. Die Kompetenz, über diese Fragen zu entscheiden, stehe der Versammlung zu und nicht dem Generalsekretariat oder dem Vorsitzenden. Natürlich handelte es sich lediglich um einen formalen Einspruch. Die Vorschläge fanden einstimmige Annahme.

Der Souveränität der Bundesversammlung werden jedoch nicht durch das Generalsekretariat Grenzen gezogen, auch nicht durch das Büro, obwohl unter den zwölf Vizepräsidenten regelmäßig alle Hauptmächte vertreten sind, sondern in erster Linie durch den Rat. Das Gewicht des Rates beruht nicht auf dem Vertrauen der Versammlung — es ist ja nur ein Teil seiner Mitglieder gewählt —, sondern auf der Machtstellung der Hauptmächte. Diese bringen sie noch über ihre in der Satzung festgelegten Vorrechte hinaus zur Geltung, was sich in der Bundesversammlung der fünfzig Staaten deutlich fühlbar macht. Die eigentliche Weltregierung, der Oberste Rat, hat zwar nur einmal, 1920, öffentlich mit einem Veto (gegen die Aufnahme Armeniens) in die Verhandlungen der Bundesversammlung eingegriffen, im stillen, im verborgenen beeinflußt er weitgehend den Gang der Dinge auch in Genf. Es wäre ein Irr-

24) Einzelne, vom Bundessitz räumlich entfernte Staaten würden einen zweijährigen Abstand der Tagungen vorziehen. Der Vertreter Japans hat diesen Wunsch am 30. November 1920 begründet. Übrigens hat 1922 auch das Internationale Arbeitsamt erwogen, die Hauptversammlungen in zweijährigem Abstand stattfinden zu lassen. Dies hätte aber eine „Revision" des Artikels 389 des Versailler Vertrags erforderlich gemacht.

tum, zu glauben, daß die Bundesversammlung „der Völker der Erde" die Macht des Obersten Rates aufzuwiegen vermag.

* * *

Der Rat[25]) ist das ausführende Organ des Bundes. Diese Tatsache ergibt sich aus dem Sachverhalt, wird aber nicht durch die Satzung bestimmt, die Rat und Bundesversammlung im wesentlichen gleichstellt. Sekretariat und Ausschüsse haben keine gesetzgebende oder ausführende Gewalt. Diese liegt vielmehr ausschließlich bei den beiden genannten Körperschaften. Die Vielköpfigkeit der Bundesversammlung und ihr seltener Zusammentritt macht sie zum ausführenden Organ unfähig. Sie ist hierin das getreue Gegenbild eines Parlamentes und müßte ihrerseits einen Exekutivausschuß einsetzen, wenn sie selbst ihre Beschlüsse durchführen und zu den politischen Tagesfragen Stellung nehmen wollte. Die ausführende Rolle fällt von selbst dem Rate zu, dem die Satzung weitgehende Befugnisse einräumt, der häufig tagt und jederzeit zusammentreten kann. Er wäre sogar nichts anderes als der ausführende Ausschuß der Bundesversammlung, würde er von der Versammlung gewählt und besäße er nicht eigene Rechte und Exekutivbefugnisse. Wegen der besonderen Stellung jedoch, die die Großmächte für sich beanspruchen, sind dem Rat durch die Bundessatzung weitgehende Vollmachten verliehen. Auch sichern die Bestimmungen über seine Zusammensetzung den alliierten Hauptmächten einen überwiegenden Einfluß. Der Rat ist ihr Organ. Er ist eine politische und nicht eine rechtliche Institution.

Um die Bedeutung des Rates und seine Stellung im Völkerbunde richtig zu erkennen, muß man sich die Entstehungsgeschichte des Bundes vergegenwärtigen. Es standen sich zur Zeit seiner Begründung zwei Theorien gegenüber. Die eine fußte auf der Völkerrechtsentwicklung der letzten Jahrzehnte: sie wollte dem Bunde einen rechtlichen Charakter geben und die internationale Gerichtsbarkeit zum Ausgangspunkt nehmen. Die andere Auffassung ging von der damaligen weltpolitischen Lage aus, berief sich auf die Vormachtstellung der fünf sogen. Hauptmächte, wie dies Clemenceau am 25. Januar 1919 getan hat, und wünschte dem Bund eine politische Struktur zu geben mit einem einflußreichen diplomatischen Ausschuß an der Spitze zur Vertretung der Interessen, zur Ausführung der Wünsche der siegreichen Großmächte. Naturgemäß strebten die übrigen Mächte fast ausnahmslos einen Völkerbund auf rechtlicher Grundlage an, welcher die völkerrechtlich überkommene Gleichberechtigung aller Staaten als selbstverständlich vor-

25) In dem Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 wird er noch Executive council" (die Bundesversammlung „Body of Delegates") genannt.

aussetzte. Der damalige Zug der Zeit läßt es ebenso natürlich erscheinen, daß die Hauptmächte, als sie die Bundessatzung festlegten, die Allmacht, über die sie im Augenblick verfügten, benützt haben, um eine politische Konstruktion zu schaffen, die ihre überlieferte politische Überlegenheit zum Ausdruck brachte, ja, mehr noch, ihrer militärischen Alleinherrschaft eine gewisse Dauer zu verleihen bestimmt war. Zu diesem Zwecke wurde der Rat mit seinen politischen Befugnissen und Vorrechten geschaffen, wurde ein rechtlicher Aufbau des Bundes verworfen, dem Grundsatz der Gleichheit der Staaten in der Ausübung ihrer Souveränität die Anerkennung versagt und die so wichtige Frage der internationalen Rechtsprechung äußerst stiefmütterlich behandelt. In der Schaffung eines Rates der Hauptmächte[26]) liegt eine Verleugnung des Grundsatzes der Gleichheit. Sie bedeutet die Errichtung einer Vorherrschaft der militärischen Großmächte, denen auf Grund ihrer äußeren Macht das Recht eingeräumt wird, die Geschicke der Welt zu bestimmen. Wie dies Ergebnis im einzelnen zustande kam, ist heute ohne Belang, und es wäre auch keine Rechtfertigung, wenn der Beweis erbracht würde, daß verschiedene der Hauptmächte seinerzeit nur für einen Völkerbund dieser Prägung zu haben waren und jede andere Staatenvereinigung ablehnten. Es bleibt nur festzustellen, daß die Errichtung einer internationalen Oligarchie eine Gefährdung des anerkannten Völkerrechts und einen Rückschritt bedeutet.

Der Völkerbund muß selbstredend ein ausführendes Organ besitzen, und es wäre unzweckmäßig, dasselbe ohne Beteiligung der Großmächte zusammenzusetzen. Auf der Friedenskonferenz hatten aber die fünf Großmächte den Wunsch, allein den Rat zu bilden[27]), also das Spiel der „Großen Vier" und des Rates der Zehn fortzusetzen. Die übrigen Staaten verlangten dagegen, daß alle Mitglieder durch Wahl ernannt würden. Aus dem Gegensatz dieser Meinungen ging — der chinesische Delegierte erläuterte dies am 26. November 1920 der (1.) Kommission der Bundesversammlung — die Fassung der Bundessatzung als Kompromiß hervor, eine Lösung, die das damalige Übergewicht der Hauptmächte recht deutlich und wirksam zum Ausdruck bringt.

Nach den Bestimmungen der Satzung setzt sich der Rat aus je einem ständigen Vertreter der fünf alliierten und assoziierten Hauptmächte und vier gewählten Vertretern der übrigen Staaten zusammen. Steht eine Frage auf der Tagesordnung, die die Interessen eines Bundesmitgliedes „besonders" berührt, das im Rat nicht vertreten ist, so muß ein Vertreter des betreffenden Staates hinzu-

26) Der Artikel 4 Absatz 1 spricht in der Terminologie der Friedensverträge von „alliierten und assoziierten Hauptmächten".

27) Z. B. war Lord Robert Cecils Entwurf auf der Allmacht der Großmächte aufgebaut, deren Vertreter alljährlich tagen, während die Bundesmitglieder nur in jedem vierten Jahre zusammentreten sollten.

gezogen werden (Art. 4 Abs. 5) [28]). Dieser Vertreter nimmt als stimmberechtigtes Mitglied an den Sitzungen teil, besitzt also auch das Vetorecht [29]). Dies Mitberatungsrecht ist allerdings ziemlich illusorisch, wenn, wie es oft geschieht, die eigentlichen Beschlüsse schon außerhalb der Sitzung gefaßt wurden. Dieses satzungswidrige Verfahren hat Branting (Schweden) am 8. September 1921 vor der Bundesversammlung beanstandet.

Bis auf der dritten Bundesversammlung die Zahl der nichtständigen Mitglieder erhöht wurde, bestand der Rat nur aus acht Personen, da die Vereinigten Staaten fehlen. Dieser unvorhergesehene Umstand ist anfangs bei den Tagungen des Rates regelmäßig mit Bedauern hervorgehoben worden; bei der ersten und zweiten wurde noch die Hoffnung ausgesprochen, daß der alte Assoziierte des Weltkrieges recht bald den ihm zukommenden Platz einnehmen möge. Auch auf der ersten Bundesversammlung wurde dieser Wunsch zur Eröffnung wie bei Schluß und wiederholt während der Verhandlungen geäußert, und selbst auf der zweiten und dritten Tagung werden noch Hoffnungen laut.

Die Vertreter der kleineren Staaten sind gemäß Artikel 4 Absatz 1 von der Bundesversammlung „nach freiem Ermessen" zu wählen. Für die Zeit bis zu deren erstem Zusammentreten hatte der Feindbund Belgien, Brasilien, Spanien und Griechenland bestimmt [30]). Auf der ersten Bundestagung wurde der Frage der Neuwahl großes Interesse entgegengebracht. Es scheint nicht der Wunsch bestanden zu haben, Spanien durch eine andere europäische oder Brasilien durch eine andere südamerikanische Macht zu ersetzen. Dagegen ist in den Couloirgesprächen darauf hingewiesen worden, daß kein besonderer Grund vorliege, Belgien in so einflußreicher Stellung zu belassen, zumal es nur ein Trabant Frankreichs

28) Der Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 ging hierin weiter, er schrieb die Zuziehung nicht im Rate vertretener Mitglieder vor, sobald ihre Interessen „unmittelbar" berührt würden. Der Pariser Konferenz erschien dieses Verfahren jedoch zu demokratisch, und sie schränkte die Rechte der kleinen Staaten ein. Überdies bleibt es dem Rat überlassen, zu entscheiden, ob die Voraussetzungen zur Hinzuziehung eines interessierten Mitgliedsstaates vorliegen.

29) Die amtliche deutsche Übersetzung des Artikels 4 gibt diese Bestimmung nur mangelhaft wieder und spricht lediglich von „Teilnahme an der Tagung". Im englischen Text heißt es aber: to sit as a member . . . during the consideration . . . Teilnahme an der Beschlußfassung ist also nicht ausdrücklich zugestanden. Sie ist jedoch selbstverständlich. Auch besagt Artikel 15 Absatz 10, daß die Stimme desjenigen Mitgliedes ruht, das im Falle eines Streites als Partei vor dem Rat bzw. der Bundesversammlung erscheint.

30) Die Wahl von Staaten von so großer Abhängigkeit von den Hauptmächten wie Belgien und Griechenland hat vielfach befremdet. Die skandinavischen Länder, Holland und die Schweiz hätten im Hinblick auf ihre kulturellen Leistungen und ihre politische Geschichte größere Anwartschaft gehabt.

sei. Ferner stand von vornherein fest, daß Griechenland ausscheiden müsse, da es sich durch das Volksbegehren zugunsten des Königs Konstantin die Ungnade Frankreichs und Englands zugezogen hatte. Der Vertreter Griechenlands, Politis, ein führender Venizelist, wird dieser Auffassung kaum widersprochen haben. Schließlich sind aber, am 15. Dezember 1920, Belgien, Brasilien und Spanien bestätigt worden. An Stelle von Griechenland wurde China gewählt [31]).

Nach der Satzung ist das Verfahren bei den Wahlen zum Rat von der Bundesversammlung festzusetzen. Auf ihrer ersten und dritten Tagung führte diese Frage zu sehr lebhaften Auseinandersetzungen, und zwar zunächst in der (1.) Kommission für organisatorische Fragen. Der Gegensatz der kleineren, insbesondere der außereuropäischen Staaten zu den Großmächten, der hierbei zutage trat, wurde 1920 noch bei den Verhandlungen in der Bundesversammlung selbst, am 11. Dezember, offenbar. Der Vorschlag, den die Kommission damals einbrachte, wollte hauptsächlich zwei Streitgegenstände beseitigen und sowohl eine gerechte Verteilung der Stimmen zwischen den Erdteilen herbeiführen, wie auch durch Verhinderung der alsbaldigen Wiederwahl dafür sorgen, daß durch einen regelmäßigen Wechsel möglichst alle Staaten zu einer Vertretung im Rat gelangten. Keines der vier Ratsmitglieder durfte durch regelmäßige Wiederwahl zu einem „ständigen Mitglied" werden. Andererseits sollte aber das gleichzeitige Ausscheiden aller gewählten Mitglieder des Rates vermieden werden, um eine größere Kontinuität zu sichern. Hierauf legten naturgemäß die kleineren Staaten besonderen Wert, weil sich der Einfluß der ständigen Mitglieder des Rates sonst noch weiter steigern würde. Von verschiedenen Seiten war deshalb schon früher, wie auch auf der ersten Bundesversammlung, angeregt worden, einen regelmäßigen Turnus einzuführen, so daß jeder Staat die Gewißheit habe, innerhalb einer bestimmten Zeit einmal im Rat vertreten zu sein. Dies widerspricht jedoch der Satzung, die bestimmt, daß die nichtständigen Mitglieder von der Bundesversammlung „nach freiem Ermessen" gewählt werden. Eine Beschränkung der Wiederwählbarkeit erscheint demnach unzulässig. Hier müssen aber Gründe der Zweckmäßigkeit vorgehen. Es würde der Versammlung sehr schwer fallen, ausscheidende Mitglieder nicht wiederzuwählen, wenn dies statthaft wäre. Vertrauenskundgebungen sind aber wenig angebracht, denn es werden Staaten zur Wahl gestellt und nicht Personen.

Die Kommission der ersten Bundesversammlung schlug daher vor, von den vier neu zu wählenden Mitgliedern zwei auf ein Jahr

31) China stand bereits auf der Pariser Friedenskonferenz mit Griechenland in Wettbewerb um einen Sitz im Rat. Lediglich aus Rücksicht auf seinen Ministerpräsidenten Venizelos, einen treuen Diener der Hauptmächte, fiel damals die Wahl auf Griechenland.

und zwei auf zwei Jahre zu ernennen und künftig alljährlich zwei Mitglieder (in geheimer Wahl) neu zu wählen. Die geheime Stimmabgabe sollte verhindern, wie 1922 betont wurde, daß mächtige Staaten auf ihre Nachbarn einen Druck ausübten. Die ausscheidenden Mitglieder sollten einmal auf zwei Jahre wiedergewählt werden können, sonst aber vier Jahre lang nicht mehr wählbar sein (die damalige erste Besetzung ausgenommen). Drei von den vier Mitgliedern sollten europäischen oder amerikanischen Staaten angehören, das vierte einem anderen Erdteil. Der letzte Punkt ist auf den Vorschlag des chinesischen Delegierten zurückzuführen und sollte nur für die Wahl von 1920 gelten. Er hätte den asiatischen Festlandsstaaten eine Stimme gesichert, da mit Rücksicht auf den ständigen Sitz Englands wohl niemand eines der Dominien gewählt hätte und Liberia auch kaum in Frage kam [32]).

Diese Vorschläge waren in der Kommission mit ganz knapper Mehrheit angenommen worden. Es war daher vorauszusehen, daß sie von der Bundesversammlung nicht ohne weiteres genehmigt werden würden. Nach einer unfruchtbaren Debatte zog sie daher Balfour, der Vorsitzende und Berichterstatter der (1.) Kommission, zurück und schlug vor, sie der Kommission zur Prüfung der vorgeschlagenen Satzungsänderungen zu überweisen und sie der Entscheidung der nächsten Bundesversammlung (1921) zu überlassen. Seinem ferneren Antrage entsprechend wurden die vier neuen Mitglieder dann nur auf ein Jahr ernannt, was zum Teil wohl die Wiederwahl der drei oben erwähnten Länder erklärt.

Obwohl er nicht allgemeine Billigung fand, wurde also der Vorschlag des chinesischen Delegierten befolgt. Bis zur zweiten Bundesversammlung waren dennoch drei außereuropäische Staaten im Rate vertreten. Sieben der acht Mitglieder gehörten dem Feindbund an.

---

32) Theoretisch sind die englischen Dominien natürlich zum Rat wählbar. Obwohl sich dies eigentlich von selbst versteht, ließ es sich Canada am 6. Mai 1919 von Clemenceau, Wilson und Lloyd George noch schriftlich bestätigen.

Die Stellung und Haltung Liberias ist eine ganz eigentümliche und mit den Voraussetzungen der Mitgliedschaft kaum vereinbar. Es erscheint nämlich zweifelhaft, ob diese Republik als unabhängiger Staat anzusehen ist. Durch den Anleihevertrag (über 5 Millionen Dollar), der am 28. Oktober 1921 zwischen den Vereinigten Staaten und Liberia abgeschlossen wurde, ging die eigentliche Regierungsgewalt auf eine amerikanische Finanzkommission über, deren Mitglieder, ebenso wie die vier höchsten Offiziere der Wehrmacht, vom Präsidenten der Vereinigten Staaten bestimmt (und vom Präsidenten von Liberia ernannt) werden, während der amerikanischen Regierung bzw. der amerikanischen Finanzkommission die Entscheidung aller irgendwie wesentlichen Fragen einschließlich der Ernennung auswärtiger Vertreter des Landes (Art. 9 Abs. 4) vorbehalten bleibt. Bisher hat die Oberhoheit der Vereinigten Staaten noch keinen erkennbaren Einfluß auf Liberias Haltung zum Völkerbunde ausgeübt.

Der ganze Fragenkreis hat dann zunächst die am 21. Februar 1921 eingesetzte Kommission für Satzungsänderungen beschäftigt, der bezüglich des Artikels 4 zahlreiche Anträge vorlagen. Sie hielt eine satzungsmäßige Berücksichtigung bestimmter Erdteile für untunlich und schlug vierjährige Wahlperioden vor, wobei alle zwei Jahre die Hälfte der wählbaren Mitglieder erneuert werden sollten. Sofortige Wiederwahl wäre ausgeschlossen. Alle diese Bestimmungen sollten in einen Anhang der Satzung aufgenommen werden und der Artikel 4 selbst eine entsprechende Änderung erfahren. Die zweite Bundesversammlung konnte sich jedoch nicht entschließen, die Fragen der Wahlperioden und der Wiederwählbarkeit endgültig festzulegen. Sie begnügte sich am 5. Oktober 1921 mit dem Beschluß, die Satzung dahin abzuändern, daß als dritter Absatz in den Artikel 4 eingefügt werde:

Die Bundesversammlung setzt mit Zweidrittelmehrheit die Bestimmungen für die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Rates fest, insbesondere hinsichtlich der Zeitdauer ihrer Amtsführung und der Bedingungen für ihre Wiederwahl.

Neuwahlen fanden 1921 nicht statt, die nichtständigen Mitglieder wurden vielmehr auf ein weiteres Jahr bestätigt.

Die Vorschläge der (1.) Kommission waren 1920 von der Auffassung ausgegangen, daß die in der Satzung vorgesehene ursprüngliche Zusammensetzung des Rates die richtige und erwünschte sei. Dies entsprach jedoch nicht der Ansicht zahlreicher Mitglieder. Insbesondere waren es die überseeischen Staaten, die an der ausschlaggebenden Rolle der europäischen Großmächte Anstoß nahmen [33]). Die 17 süd- und mittelamerikanischen Staaten wünschten einen zweiten Sitz im Rat. Auch andere Staatengruppen forderten eine Vertretung. In richtiger Voraussicht dieser Entwicklung hatten die Verfasser der Satzung die Zahl der Mitglieder des Rates nicht endgültig festgelegt. Es können, gemäß Artikel 4 Absatz 2, mit Zustimmung der Mehrheit der Bundesversammlung vom Rat selbst sowohl die Zahl der ständigen Vertreter im Rat erhöht, wie auch weitere nichtständige Vertreter hinzugewählt werden. Gegen den Willen der Hauptmächte ist eine Änderung der Zusammensetzung des Rates demnach nicht möglich, und diese selbst können niemals aus dem Rate herausgewählt werden, wenn ihre Politik auch noch so rückschrittlich und völkerbundsfeindlich wäre. Der argentinische Antrag vom November 1920, künftig alle Mitglieder des Rates aus Wahlen der Bundesversammlung hervorgehen zu lassen, hat auch sehr wenig Aussicht, jemals angenommen zu werden. Dagegen machen sich Bestrebungen geltend, die Möglichkeit einer Erhöhung der ständigen Ratssitze auszuschließen. In

33) In überseeischen Ländern, insbesondere in Asien, hatte man ebenfalls daran Anstoß genommen, daß 20 der 24 Mitglieder des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsrats Europäer waren — und sind.

dieser Richtung hat sich besonders Belgien im Jahre 1922 bemüht, allerdings nur in intimen Besprechungen. Es sollte lediglich ein fünfter ständiger Ratssitz für die Vereinigten Staaten offengehalten und so der „Gefahr" vorgebeugt werden, daß eines Tages Deutschland oder Rußland in diesen erlauchten Kreis Einlaß fänden.

Wilson hat am 28. April 1919 auf der fünften Vollsitzung der Pariser Friedenskonferenz erklärt, diese Bestimmung sei neu aufgenommen worden, um die Möglichkeit zu geben, den Rat zu erweitern, wenn Mitglieder in den Bund neu aufgenommen werden, „deren Zulassung gegenwärtig nicht vorgesehen ist". Damit konnten, wie die Dinge lagen, nur Deutschland und Rußland gemeint sein. Trotzdem kandidieren neuerdings auch ursprüngliche Mitglieder des Bundes für einen ständigen Sitz im Rat. Spanien ist, weil „Großmacht", als Bewerber genannt worden. Persien hat sich der dritten Bundesversammlung selbst empfohlen, mit der Begründung, die mohammedanische Welt habe Anspruch auf angemessene Vertretung. Außer Persien gehörte kein islamitischer Staat dem Bunde an. Die Versammlung hielt aber eine ständige Vertretung der 220 Millionen Mohammedaner nicht für notwendig. Auch die Bitte des persischen Delegierten um einen[34]) nichtständigen Sitz wenn nicht für den Islam, so doch für Asien fand am 29. September 1922 keine formale Anerkennung. Die Frage hat jedoch über diese Einzelfälle hinaus eine grundsätzliche Bedeutung. Die Erfordernisse der praktischen Arbeit ziehen der Vergrößerung des Rats enge Grenzen. Deshalb besteht eine begreifliche Scheu, die ständigen Sitze zu vermehren. Gegenüber den nichtständigen Sitzen sind die Bedenken anscheinend geringer.

Die (1.) Kommission der Bundesversammlung 1921 regte am 20. September beim Rat an, die Zahl der nichtständigen Sitze von vier auf sechs zu erhöhen. Hierdurch sollte vor allem der Wunsch der spanisch-amerikanischen Staaten nach einem zweiten Ratssitze erfüllt werden. Der Rat lehnte diesen Antrag jedoch am 3. Oktober ab. Ein Jahr später, am 19. September 1922, bewilligte er dagegen den nichtständigen Mitgliedern zwei weitere Sitze. Jetzt rief dieser Vorschlag merkwürdigerweise Bedenken bei den kleineren Staaten hervor. In der (1.) Kommission der dritten Bundesversammlung machte ein Vertreter der Niederlande am 21. September 1922 geltend, durch eine Vergrößerung des Rates könne die Bedeutung der Bundesversammlung verringert werden. Motta (Schweiz) befürchtete, das Übergewicht der kleinen Staaten würde die Großmächte veranlassen, dem Völkerbund nur noch Fragen von geringer Bedeutung anzuvertrauen. Wenigstens müßte die Zahl der ständigen Ratsmitglieder gleichfalls erhöht werden, und Deutschland, Ruß-

34) In der Kommission hatte Persien sogar zwei Sitze verlangt.

land und vielleicht die Vereinigten Staaten die ihnen zugedachten Plätze einnehmen[35]). Ein Vertreter Chiles erklärte dagegen, daß die südamerikanischen Staaten jede Demokratisierung des Bundes begrüßten. Auch Rumänen, Griechen und Belgier sprachen sich für die Annahme des Vorschlags aus, für den sich schließlich eine große Mehrheit fand.

Die vorgeschlagene Änderung der Zusammensetzung des Rates erschien jedoch so bedeutungsvoll, daß der Vertreter der Niederlande ihre bedenklichen Seiten der Bundesversammlung noch einmal ausführlich darlegte. Der Rat werde erheblich vergrößert, die nichtständigen Mitglieder erhielten eine zahlenmäßige Überlegenheit. Um die Bedeutung dieser „ernsten und grundlegenden" Neuerung zu ermessen, müsse man bedenken, daß von den 1921 beschlossenen Satzungsänderungen bisher noch nicht eine einzige ratifiziert worden sei, obwohl die wenigsten von ihnen an Bedeutung der vom Rat vorgeschlagenen Umgestaltung gleichkämen. Dieser werde jetzt an Aktionsfähigkeit verlieren. Er werde genötigt sein, sich in Kommissionen zu spalten. Die Vorarbeiten des Generalsekretariats und der Sachverständigenausschüsse würden übergroße Bedeutung erlangen. Cliquenwesen werde sich breitmachen. Dabei seien für die vorgeschlagene Änderung nicht sachliche Gründe maßgebend gewesen, sondern lediglich der Wunsch zahlreicher Staaten nach einem Vertreter im Rat. Trotzdem genehmigte die Bundesversammlung am 25. September 1922 den Vorschlag des Rates mit allen gegen eine Stimme. In der Tat erscheinen die geäußerten Befürchtungen übertrieben, wenn auch die sachliche Begründung mangelhaft gewesen sein mag.

Die Versammlung einigte sich ferner am 29. September 1922 auf folgendes Verfahren bei der Wahl: In geheimer Listenwahl werden im ersten und zweiten Wahlgange diejenigen Mitglieder gewählt, die eine Mehrheit der Stimmen erhalten. Jeder Stimmzettel darf nur soviel Namen enthalten, als Sitze zu vergeben sind. Im dritten Wahlgang stehen von den Ländern, die im zweiten die meisten Stimmen erhalten haben, doppelt soviel zur Wahl, als noch Sitze frei sind. Bei Stimmengleichheit entscheidet ein vierter Wahlgang bzw. das Los.

Nach diesem Verfahren wurden am 30. September 1922 Brasilien (mit 42), Spanien (mit 40), Uruguay (mit 40), Belgien (mit 36), Schweden (mit 35) und China (mit 27 Stimmen) in den Rat gewählt, und zwar bereits im ersten Wahlgange, woraus hervorgeht, daß eine vorherige Verständigung stattgefunden hatte. Jugoslavien erhielt 15, Portugal 12 und Persien 9 Stimmen.

35) In einem gemeinsamen Schreiben des französischen und englischen Vertreters an den Vorsitzenden der Bundesversammlung vom 15. September 1922, betr. die Vermehrung der nichtständigen Sitze im Rate, heißt es zum Schluß, daß „die Erhöhung der Zahl der ständigen Mitglieder in der Zukunft vorherzusehen" sei.

Über alle sonstigen Punkte der Wahlordnung waren die Meinungen fast ebenso geteilt, wie im Jahre 1920. Da die von der zweiten Bundesversammlung beschlossene Ergänzung des Artikels 4, ebenso wie alle übrigen Satzungsänderungen, noch nicht ratifiziert war, schien es zweckmäßig, die endgültige Entscheidung der vierten Bundestagung zu überlassen. Die Versammlung stellte aber bereits, entsprechend den Vorschlägen ihrer (1.) Kommission, Regeln auf, die 1923 voraussichtlich Bestätigung finden werden.

Danach werden die nichtständigen Mitglieder des Rates auf drei Jahre gewählt und sind bei ihrem Ausscheiden drei Jahre nicht wieder wählbar. Alljährlich wird ein Drittel der (gegenwärtig sechs) nichtständigen Mitglieder gewählt. Das Los entscheidet über die Reihenfolge, in der die gegenwärtigen Mitglieder auszuscheiden haben[36]).

China brachte, von Persien unterstützt, wiederum den Antrag ein, daß ein Sitz den nichteuropäischen und nichtamerikanischen Ländern vorbehalten bleiben solle. Von den ständigen Mitgliedern abgesehen, würde der Rat dann bestehen aus drei Vertretern Europas, zweien Südamerikas und einem Asiens — da Afrika und Ozeanien schwerlich zur Wahl gelangen würden. Die Bundesversammlung konnte sich aber auch diesmal mit dem Vorschlag nicht befreunden. Der Berichterstatter der (1.) Kommission machte geltend, daß sich z. B. Neuseeland kaum durch Siam vertreten fühlen könne. Das ist jedoch lediglich eine Parodie auf den an sich begründeten Wunsch der asiatischen Welt. Die Versammlung konnte sich seiner Berechtigung nicht ganz verschließen und nahm ebenfalls am 29. September 1922 eine „Empfehlung" an, nach der bei der Verteilung der Ratssitze auf die Erdteile, die Völkergruppen, die verschiedenen religiösen Bekenntnisse, die verschiedenen Zivilisationen und die Hauptquellen des Reichtums Rücksicht genommen werden solle.

Gegenwärtig, d. h. bis September 1923, besteht der Rat aus sechs europäischen, zwei südamerikanischen und zwei asiatischen Ländern. Diese Zusammensetzung wird sich künftig wohl kaum wesentlich ändern. Trotz der Erhöhung der nichtständigen Sitze auf sechs ist der Rat noch immer alles andere als eine demokratische Einrichtung. Das ist bereits durch die Praxis erwiesen und wird in Zukunft wohl nicht anders werden. Es läßt sich nicht bestreiten, daß gewisse hochentwickelte und mächtige Staaten einen besonders starken Einfluß auf die Geschicke der Welt ausüben, und es ist nicht nur notwendig, sondern auch zweckmäßig, diesem Umstande Rechnung zu tragen. Gegen den Vorrang der Hauptmächte wäre nichts einzuwenden, wenn der Rat lediglich ein ausführendes

36) Die bisherigen nichtständigen Mitglieder des Rates sträuben sich sehr dagegen, aus dieser Körperschaft ausscheiden zu müssen.

Organ der Bundesversammlung wäre. Da ihm aber ebenso große, ja noch größere Befugnisse übertragen worden sind als der letzteren, so gewinnen die „Hauptmächte" einen mit dem Völkerbundsgedanken unvereinbaren überwiegenden Einfluß auf die Bundespolitik. Hier liegt die Wurzel künftiger Konflikte, zumal der Rat — das sei hier nochmals betont — nach politischen und nicht nach rechtlichen Gesichtspunkten entscheidet. Eine Demokratisierung des Bundes, wie sie namentlich von den südamerikanischen Mitgliedern angestrebt wird, würde zweckmäßiger durch eine Änderung der Zusammensetzung des Rates erzielt werden, als durch die Beschneidung seiner Rechte. Die nächstliegende und geradezu gegebene Lösung wäre die, alle Mitglieder des Rates durch die Bundesversammlung wählen zu lassen. Den Großmächten könnte das Vorrecht der Wiederwählbarkeit zugebilligt werden. Sie würden dann aller Voraussicht nach regelmäßig, die anderen Staaten alternierend, zu einem Sitze im Rate gelangen. Solche Mächte aber, die die Interessen des Bundes verletzten oder eine mit seinen Grundsätzen und Zielen unvereinbare Politik trieben, wären der Gefahr ausgesetzt, nicht wieder gewählt zu werden. Heute besteht keine Möglichkeit, einen anderen Druck gegen die Hauptmächte anzuwenden, als den der öffentlichen Meinung, gegen den sie sich bisher recht unempfindlich gezeigt haben.

Nach Artikel 5 Absatz 1 erfolgt die Beschlußfassung des Rates einstimmig, außer in den Fällen, wo die Friedensverträge ausdrücklich ein anderes Verhältnis festsetzen. Verfahrensfragen werden jedoch durch die Mehrheit entschieden (Art. 5 Abs. 2). Die in den Friedensverträgen bestimmten Ausnahmen sollen natürlich dem Interesse der alliierten Hauptmächte dienen. In den das Saargebiet betreffenden Fragen genügt Stimmenmehrheit (§ 40 der Anlage zu Art. 46), ebenso zur Einleitung einer Untersuchung der deutschen Rüstungen (Art. 213) und zur Verlängerung der Vorzugsrechte der feindlichen Staatsangehörigen (Art. 280 Abs. 2). In den anderen Fällen schreiben die Verträge dagegen Einstimmigkeit vor, besonders dann, wenn es sich um Entscheidungen handelt, die den deutschen Wünschen entsprechen würden, wie bei dem Anschluß Deutsch-Österreichs (Art. 80), der Abänderung der Bestimmungen über den Schutz von Minderheiten u. a. m.[37])

37) J. M. Keynes schreibt (Die wirtschaftlichen Folgen des Friedensvertrages, München 1920, S. 39): Die feinsten Sophisten und die heuchlerischsten Stilisten machten sich an die Arbeit und brachten manche erfinderische Stilübung hervor, die auch einen Klügeren als den Präsidenten Wilson länger als eine Stunde hätte täuschen können. So bestimmt der Friedensvertrag anstatt zu sagen: „Es wird Deutsch-Österreich verboten, sich mit Deutschland zu vereinigen, außer mit Erlaubnis Frankreichs" (was mit dem Grundsatz der Selbstbestimmung unverträglich gewesen wäre) mit feinerer Ausdrucksweise, daß „Deutschland die Unabhängigkeit Österreichs

Wenn auch grundsätzlich allen im Rate vertretenen Staaten und nicht nur den Großmächten das Vetorecht zusteht, so ist dies praktisch ohne allzuviel Bedeutung, da es sich regelmäßig um politische Entscheidungen handelt. Die kleinen Staaten werden es wohl kaum jemals wagen können, sich einem Beschluß zu widersetzen, den die Großmächte einstimmig gefaßt haben. Die Praxis lehrt, daß es selbst bei ganz anrüchigen Entscheidungen des Rates, an denen Vertreter nicht unmittelbar interessierter kleinerer Staaten teilnahmen, niemals an der vorgeschriebenen Einstimmigkeit gefehlt hat.

Der Rat blickt bereits auf eine mehr als dreijährige Tätigkeit zurück. Bis zur ersten Bundestagung war seine Geschichte die des Völkerbundes. Die Unbeliebtheit, deren sich der letztere erfreut, ist zum allergrößten Teil auf die Haltung des Rates zurückzuführen.

Verschiedene Aufgaben des Rates, und zwar nicht allein solche, die sich aus den Friedensverträgen ergeben, wurden bereits auf der Pariser Konferenz in Angriff genommen, und zwar von der organisatorischen Kommission, die am 28. April 1919 eingesetzt worden war. Diese ist der unmittelbare Vorläufer des Rates. Dessen erste Tagung wurde von Wilson sogleich nach der Ratifizierung des Versailler Friedens, am 13. Januar 1920, einberufen. Am 16. Januar fand die erste Sitzung statt. Nach der Satzung (Art. 4 Abs. 3) und gemäß Artikel 1 der Geschäftsordnnug, die er am 17. Mai 1920 angenommen hat, tritt der Rat wenigstens einmal jährlich, und zwar regelmäßig am Sitz des Bundes zusammen. Ausnahmen sind zulässig und häufig. Im Jahr 1920 hat er elfmal getagt, jeden Monat einmal und während der ganzen Dauer der Bundestagung im November-Dezember. Nach dem Beispiel des Obersten Rates trat er in seinem ersten Jahre abwechselnd in verschiedenen Landeshauptstädten, meist in Paris und London, zusammen. 1921 tagte er viermal, und zwar zweimal in Genf und zweimal in Paris, 1922 tagte er fünfmal, dreimal in Genf, in Paris und London je einmal[38]).

innerhalb der durch Vertrag zwischen diesem Staate und den alliierten und assoziierten Hauptmächten festzusetzenden Grenzen anerkennt und sich verpflichtet, sie unbedingt zu achten; es erkennt an, daß diese Unabhängigkeit unabänderlich ist, es sei denn, daß der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt". Das klingt ganz verschieden, kommt aber auf dasselbe heraus.

38) Ort und Zeit der verschiedenen Tagungen des Rates sind die folgenden: 1. Paris, 16. Januar 1920; 2. London, 11. bis 13. Februar 1920; 3. Paris, 13. März 1920; 4. Paris, 9. bis 11. April 1920; 5. Rom, 14. bis 19. Mai 1920; 6. London, 14. bis 16. Juni 1920; 7. London, 9. bis 12. Juli 1920; 8. San Sebastian, 30. Juli bis 5. August 1920; 9. Paris, 16. bis 20. September 1920; 10. Brüssel, 20. bis 28. Oktober 1920; 11. Genf, 14. November bis 18. Dezember 1920; 12. Paris, 21. Februar bis 3. März 1921; 13. Genf, 17. bis 28. Juni 1921; 14. Genf, 30. August bis 12. Oktober (während der Bundestagung) 1921; 15. Paris, 16. bis 19. November 1921; 16. Genf, 10. bis 14. Januar 1922; 17. Paris, 24. bis 28. März 1922; 18. Genf, 11. bis 17. Mai 1922; 19. London, 17. bis 24. Juli 1922; 20.—22. Genf, 31. August bis 4. Oktober 1922.

In der Regel wird jede neue Tagung des Rates auf der vorhergehenden angesetzt. Anderenfalls bleibt dem Vorsitzenden die Einberufung überlassen. Sie kann aber nach der Geschäftsordnung auch von jedem Ratsmitglied oder von drei im Rate nicht vertretenen Bundesmitgliedern gefordert werden. Der Antrag *eines* Bundesmitgliedes genügt bei Kriegsgefahr gemäß Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 15 Absatz 1.

Die Einladung zur Tagung muß wenigstens zwanzig Tage vor dem Termin der ersten Sitzung abgesandt werden. Nur bei wichtigen Anlässen darf diese Frist verkürzt werden. Daß drei Wochen vergehen, ehe der Rat — eine Versammlung von nur acht oder zehn Delegierten — zusammentreten kann, zeigt, wie schwerfällig der Völkerbund arbeitet. Die Tagesordnung der nächsten Zusammenkunft wird vom Rat selbst festgesetzt, doch können Mitglieder des Rates zwischen zwei Tagungen neue Fragen auf die Tagesordnung setzen lassen. Das gleiche kann die Mehrheit während der Tagung beschließen, doch ist dann eine Beschlußfassung erst nach 48 Stunden und nach Anhörung eines Berichtes über die betreffende Frage zulässig (Art. 2 der Geschäftsordnung).

Den Vorsitz im Rat hat, diplomatischem Brauche entsprechend, im ersten Jahre immer der Vertreter des Landes geführt, in dem die jeweilige Tagung stattfand[39]). Infolge der Übersiedelung nach Genf mußte dies Verfahren abgeändert werden. Nach einem Beschluß vom 18. Dezember 1920 hat seit 1921 der Vorsitz alterniert. Die Mitglieder des Rates haben ihn in der alphabetischen Reihenfolge ihrer Staaten übernommen. Brasilien und Japan sind zunächst vorweg berücksichtigt worden, da sie bei der früheren Regelung niemals zu diesen Posten gelangt waren.

Die Verhandlungen des Rates finden hinter verschlossenen Türen statt. Dem allgemeinen Verlangen nach Abschaffung der Geheimdiplomatie wird insofern Rechnung getragen, als regelmäßig einige öffentliche Sitzungen abgehalten werden, in denen die Gutachten und Beschlüsse zur Verlesung gelangen. Balfour gab dem Rat seine erste Geschäftsordnung in einer Erklärung, die er mit den übrigen Mitgliedern des Rates vereinbart hatte. Zu Beginn der zweiten Tagung, am 11. Februar 1920, gab er bekannt:

„Wir sind übereingekommen, daß unsere Arbeit im einzelnen nicht öffentlich stattfinden kann. Wir erkennen die sehr große Wichtigkeit, ja Notwendigkeit der Öffentlichkeit im wahren und nützlichen Sinn des Wortes an; wir glauben aber, daß die Erörterung der Einzelheiten mit jener wünschenswerten und, ich möchte sogar sagen, notwendigen Freiheit vor sich gehen muß, die zu nützlicher Arbeit erforderlich ist. Nach dem beabsichtigten Verfahren wird die gegenwärtige Sitzung eine öffentliche sein. Dann

39) Diplomatische Courtoisie spielt im Völkerbunde eine große Rolle, zuweilen sogar unter Hintansetzung der Zweckmäßigkeit. Die Verkehrskonferenz wurde z. B. nur deshalb in Barcelona abgehalten, weil sie in San Sebastian, auf spanischem Boden, beschlossen worden war.

werden wir uns gewissermaßen zu einer Kommission auflösen und die Punkte der Tagesordnung im einzelnen erledigen. Schließlich wird eine weitere öffentliche Sitzung stattfinden, in der die Gesamtergebnisse unserer Arbeiten der Öffentlichkeit bekanntgegeben werden, zunächst jenen, die gerade zugegen sind, und durch diese der Öffentlichkeit im weiteren Sinne."

In dieser Weise ist seither regelmäßig verfahren worden. Zu Anfang jeder Tagung fanden zunächst eine Reihe von geheimen Sitzungen statt. Die Ergebnisse der Beratungen wurden dann von einzelnen Delegierten in Gestalt von Referaten bekanntgegeben, die in öffentlicher Sitzung (natürlich einstimmig) zum Beschlusse erhoben wurden. Gegen dieses Geheimverfahren läßt sich nicht allzuviel einwenden. Durch Verbot kann die Geheimdiplomatie nicht abgeschafft werden. Es ist viel wesentlicher, daß die Öffentlichkeit über alle gefaßten Beschlüsse und deren Begründung restlos unterrichtet wird, als daß sie bei der Entstehung dieser Entschließungen zugegen ist. Durch öffentliche Verhandlungen würde die freie Aussprache naturgemäß erschwert werden. Das Nachgeben, der „Umfall" wird erleichtert, wenn keine Zuhörer vorhanden sind. Man muß auch im Auge behalten, daß es sich hier nicht um Parlamentarier handelt, sondern um Bevollmächtigte, die an die Weisungen ihrer Regierung gebunden sind. Wäre der Rat verpflichtet, alle Sitzungen öffentlich abzuhalten, so würden die vertraulichen Besprechungen in die Zwischenpausen verlegt werden. Es ergäbe sich im kleinen dasselbe Bild, das wir auf der Bundesversammlung erlebt haben, die öffentlich tagt. Man konnte in Genf die merkwürdigsten Sprünge und Änderungen der Ansichten erleben, die sich nur auf Vorgänge in den nichtöffentlichen Kommissionssitzungen und auf geheime Besprechungen hinter den Kulissen zurückführen lassen. Es hat keinen Zweck, dieses Spiel auch für den Rat einzuführen. Die Zusammensetzung des Rates könnte eine viel wirksamere Bürgschaft bieten. Bis 1922 bestand er nur aus Vertretern des Feindbundes und Spanien, das nicht gerade die Rolle eines Neutralen gespielt hat. Erst auf der dritten Bundesversammlung ist z. B. Schweden in den Rat gewählt worden. Wir wissen nicht, ob die so oft gerühmte Einstimmigkeit tatsächlich stets vorhanden war, denn es wurden in den öffentlichen Sitzungen nur Fragen vorgetragen, über die man sich geeinigt hatte. Was alles verschwiegen worden ist, bleibt Geheimnis des Rates und des Generalsekretariats. Aus den Protokollen geht aber hervor, daß nicht alles, was vorlag, bekanntgegeben wurde, sondern eben nur die fertigen Beschlüsse. Eine Irreführung der Öffentlichkeit wird erst dann ausgeschlossen sein, wenn gegensätzliche Elemente, also auch wirklich neutrale Staaten oder einzelne der Mittelmächte, im Rat vertreten sind.

Die Geheimsitzungen des Rates haben vielfach befremdet und zuweilen eine scharfe Kritik herausgefordert. Lord Robert Cecil, der sich gerne zum Wortführer der Öffentlichkeit macht, und in

diesem Sinne regelmäßig Öffentlichkeit aller Verhandlungen fordert, hat bereits am 17. November 1920 vor der Bundesversammlung vom Rate verlangt, daß er die Mitwelt in höherem Maße ins Vertrauen ziehe, um dadurch ihr Vertrauen zu erwerben. Cecil setzte auch einen dahin zielenden „Beschluß", d. h. Empfehlung, durch. Mit dieser hat sich der Rat am 21. Februar 1921 befaßt. Er fand, daß es nicht möglich sei, alle Sitzungen öffentlich abzuhalten. „Der Meinungsaustausch der Mitglieder des Rates müsse die Vertraulichkeit, den Freimut und die Versöhnlichkeit beibehalten, die die Art der behandelten Fragen und das Streben nach Verständigung notwendig macht." Die öffentlichen Schlußsitzungen hätten bisher geringes Interesse erweckt. Dagegen ließe sich die Drucklegung der Beschlüsse beschleunigen. Damit sollte wohl die Verantwortung auf das Generalsekretariat abgewälzt werden. Dieses hat, vermutlich in Konnivenz mit dem Rat, seine Aufgabe in diesem Punkte nur mangelhaft erfüllt. Die Veröffentlichungen sind lückenhaft, namentlich in politisch bedeutungsvollen Fragen, und es fehlt häufig die Begründung für die gefaßten Beschlüsse.

Diese Mißachtung ihrer Beschlüsse konnte die Bundesversammlung natürlich nicht befriedigen. Am 8. September 1921 kamen Branting (Schweden) und Cecil (Südafrika) auf den wunden Punkt zurück. Branting meinte, „die Verhandlungen des Rates hätten bisweilen den Eindruck erweckt, daß seine Beschlüsse nicht in den Sitzungen, sondern anderswo vorbereitet, ja sogar gefaßt worden seien [40]). Das stehe in offenbarem Widerspruch zum Inhalt und Sinn des Völkerbundvertrages". Durch dieses Verfahren würden besonders die im Rate nicht vertretenen Mitglieder benachteiligt, denen nach Artikel 4 das Recht zustehe, an den Beratungen teilzunehmen. Cecil urteilte sehr viel milder. Er ist ein großer Theoretiker, meidet aber oft die Nutzanwendung seiner wohltönenden Redensarten. Er brachte einen Antrag ein, der die Bemühungen des Rates nach erweiterter Öffentlichkeit der Verhandlungen anerkannte (!) und weitere Fortschritte in dieser Richtung erhoffte [41]). Als Balfour zwei Tage darauf im Namen des Rates zu Brantings Rede Stellung nahm, wußte er nur zu erwidern, daß sicherlich der Einfluß des Völkerbundes zum großen Teil auf dem Vertrauen der Öffentlichkeit beruhe, dieses Vertrauen dürfe aber nicht durch Kritik erschüttert werden. Vor allem gehe es nicht an, den Verdacht der Parteilichkeit dem Rat gegenüber vor aller Ohren auszusprechen! In seiner Erwiderung an Cecil machte dann Balfour eine Feststellung, die sicherlich über den beabsichtigten Sinn hinaus der Wahrheit entspricht: „Alle Gegenstände (von

40) In der „entscheidenden" Sitzung über Oberschlesien haben z. B. einige Mitglieder des Rates seelenruhig Zeitungen gelesen.

41) Dieser Antrag wurde am 16. September 1921 von der Bundesversammlung angenommen.

denen der Rechenschaftsbericht des Rates handelt) sind in Wirklichkeit ganz außerordentlich interessant, wenn man die Einzelheiten, den historischen Hintergrund kennt. Jemand, der alle Fragen kennt, die mit diesen Verhandlungen, mit diesen Arbeiten und diesen Beschlüssen zusammenhängen, würde einen Einblick gewinnen in die Geschichte der Gegenwart und in die der jüngsten Vergangenheit, sowie in die Zusammenhänge beider, einen Einblick, der hochinteressant wäre." — Schade nur, daß der Welt dieser Einblick in die Machinationen der Alliierten sorgfältig verwehrt wird!

Der Rat selbst kam am 14. Januar 1922 auf diese peinliche Frage zurück. Er stellte fest, daß fast alle Sitzungen — gerade dieser Tagung — öffentlich stattgefunden hatten. Die Verteilung eines stenographischen Berichts der Verhandlungen sei technisch nicht möglich. Sie würde am Kostenpunkt scheitern.

Die dritte Bundesversammlung hat es aufgegeben, in diesem Sinne auf den Rat einen Druck auszuüben. Das Problem ist nicht leicht zu lösen. Ungerechtfertigte Wünsche, die über das Ziel hinausschießen, stärken nur die Stellung derer, die an der alten Geheimdiplomatie festhalten wollen. Die Bundesversammlung wird niemals eine Reform durchsetzen. Dazu ist ihre Einwirkung auf den Rat zu gering. Dies ist die Frage, die uns nunmehr zu beschäftigen hat.

* *
*

Über das Verhältnis des Rates zur Bundesversammlung herrscht noch erhebliche Unklarheit. Trotz der Erörterungen auf der ersten Bundestagung ist diese nur bis zu einem gewissen Grade behoben. Auch wurde lediglich die juristische Seite der Frage behandelt, nicht auch die politische. In vielen Punkten werden sich die Grenzen der beiderseitigen Zuständigkeit erst aus der Übung ergeben. Der erste Redner, der 1920 in Genf zu dieser Frage das Wort ergriff, der Norweger Hagerup, sprach die Erwartung aus, daß der Rat, wie es sich in einem geordneten parlamentarischen Körper von selbst verstehe, sich mehr und mehr zum ausführenden Organ entwickeln werde; seine Stellung zur Bundesversammlung sollte der einer Regierung zum Parlamente gleichen. An einem Kontrollrecht ähnlich dem der Parlamente — nach Hagerup dem einzigen Mittel der Versammlung, überhaupt einen Einfluß auszuüben — ist naturgemäß besonders den Staaten gelegen, die nicht im Rate vertreten sind. Jene erste Bundesversammlung war aber noch nicht in der Lage, diese Kontrolle wirkungsvoll zu gestalten, da sie den Tätigkeitsbericht des Rates zu spät erhalten hatte. Überdies wurde der Vergleich von Regierung und Parlament allseitig abgelehnt. Bereits der nächste Redner auf der

Sitzung vom 17. November 1920, Lord Robert Cecil, verlangte mehr: Die Bundesversammlung dürfe sich nicht darauf beschränken, die Handlungen des Rates zu verfolgen und zu kritisieren; für die Völker sei die Unabhängigkeit, die die Versammlung in ihrem Urteil zeige, der beste Beweis für den Wert ihrer Arbeit. Aber auch Cecil mußte zugeben, daß die Tätigkeit der Bundesversammlung vorwiegend kritischer Art sei. Anders ist es auch kaum möglich, wenn das Völkerparlament nur alljährlich oder womöglich noch seltener zusammentritt. Der Schweizer Bundespräsident Motta lehnte zwei Tage später den Vergleich mit Parlament und Regierung ebenfalls ab und sprach die Erwartung aus, daß sich ein neues Verhältnis beider Organe schaffen lassen werde. Das Verhältnis „sui generis" ist bekanntlich der Ausweg, auf den alle ratlosen Juristen verfallen, wenn andere Definitionen versagen. Welcher Art die Beziehungen sein werden, konnte niemand erklären. Der canadische Delegierte Rowell warf am 20. November 1920 die Frage auf, ob die Mitglieder des Rates sich als Vertreter ihrer Länder zu betrachten hätten oder als Beamte des ganzen Bundes. Dies ist eine für die Praxis wichtige Seite der Frage, ob der Rat lediglich ausführendes Organ sei oder aus eigener Befugnis die Politik des Bundes gestalten könne. Tittoni (Italien), der anschließend als Mitglied des Rates über das Verhältnis desselben zur Bundesversammlung sprach, erklärte, daß dessen Mitglieder sich nicht als Vertreter ihrer Regierungen, sondern als Beamte des Bundes betrachteten. Dies entspricht aber weder der Satzung noch den tatsächlichen Verhältnissen. Als Beamte des Bundes wären die Mitglieder des Rates der Bundesversammlung verantwortlich. Diesen Gedanken hat aber u. a. Bourgeois (Frankreich) am 4. Dezember 1920 ausdrücklich abgelehnt. Als Barnes den Rat zur Rede stellte, weil er es unterließ, in den polnisch-russischen Krieg einzugreifen, stellte Bourgeois zunächst fest, daß hier nicht etwa eine Interpellation vorliege. „Die Mitglieder des Rates können nicht, wie die Mitglieder einer Regierung, vor ihrem Parlament zur Verantwortung gezogen werden[42])." Die Beschlüsse des Rates sind in Wirklichkeit nicht Entscheidungen, die ein Aktionsausschuß des Völkerbundes fällt, der aus acht bzw. zehn mehr oder weniger hervorragenden Staatsmännern besteht, sondern der Ausfluß des Willens der im Rat vertretenen Regierungen, denen demnach auch die volle Verantwortung zufällt[43]). Diese Verantwortung haben

42) Trotzdem hat der geschäftsführende Ausschuß der dritten Bundesversammlung (1922) in Abänderung des § 15 der Geschäftsordnung beschlossen, daß die Vertreter der Ratsmächte außer der Reihe das Wort erhalten sollen, um die Entscheidungen oder Handlungen des Rates zu verteidigen oder zu erläutern.

43) Daraus folgt, daß die im Rat vertretenen Staaten sich durch dessen Beschlüsse auf jeden Fall gebunden fühlen müßten. Dies trifft aber nicht immer zu. Bereits Rowell wies (a. a. O.) darauf hin, daß es die übrigen

die Vertreter der kleineren Staaten, die abwechselnd dem Rat angehören, mit den ständigen Vertretern der Hauptmächte zu teilen. Manchen der ehemaligen Neutralen und der kleinen Feindbundstaaten erscheint dies bedenklich, da vorauszusehen ist, daß die Politik des Rates nach wie vor von den Großmächten bestimmt werden wird.

Die zweite Bundesversammlung hat sich über das Verhältnis des Rates zur Bundesversammlung nicht weiter den Kopf zerbrochen. Erst auf der dritten Tagung kam Motta (Schweiz) auf diese Frage zurück. Er erklärte am 7. September 1922 bei der Erörterung des Tätigkeitsberichts des Rates, man müsse sich hüten, die Begriffe und Methoden des parlamentarischen Lebens auf den Genfer Bund anzuwenden. Die Versammlung sei keine dem Rate übergeordnete Körperschaft. Beide Organe seien einander gleichgestellt und hätten die gleiche Zuständigkeit. Die Versammlung habe nicht das Recht, die Handlungen des Rates gutzuheißen oder zu mißbilligen. Dabei ließ Motta durchblicken, daß er die Verantwortlichkeit für diese Handlungen dem Rat allein zu überlassen wünsche.

Das Verhältnis zwischen Rat und Bundesversammlung stellt eine Anomalie dar, zu der es im Staats- und Völkerrecht keine Parallele gibt. Der Vergleich mit Regierung und Parlament trifft nicht zu, da der Rat weitgehende eigene Rechte besitzt, wie sie keine Regierung der Welt ihrem Parlament voraus hat. Eine Parallele mit Oberhaus und Unterhaus oder mit Bundesrat und Reichstag der alten deutschen Reichsverfassung läßt sich ebenfalls nicht ziehen. Verläßt man jedoch die hohen Regionen des Staatsrechtes und steigt in das bürgerliche Alltagsleben hinab, so ist es nicht schwer, passende Vergleiche zu finden. Denken wir nur an einen kleinen Zweckverband, z. B. einen Hausbesitzerverein, der, ebenso wie der Völkerbund, etwa fünfzig Mitglieder hat. Er besteht aus der Mitgliederversammlung, zu der alle geladen sind, und aus einem Vorstand von etwa einem halben Dutzend Personen — im Völkerbund sind es erst acht, heute zehn. Diese Erweiterung und ihre tieferen Gründe passen ausgezeichnet in den Vergleich. Die angesehensten und einflußreichsten Mitglieder — die Hauptmächte — haben als Vorsitzende, Schriftführer und Schatzmeister die Leitung des Vereins in Händen. Neben ihnen sitzen noch einige Nullen oder aber intime Freunde der erstgenannten. Wenn der Vorsitzende mit dem Schriftführer und dem Schatzmeister allein berät, dann nennt man das „Oberster Rat". In der Satzung ist dieser engste Ausschuß freilich nicht vorgesehen. Die Versammlung darf über alles entscheiden, aber die tatsächliche Macht liegt in den Händen des Vorstandes. Er hat längst gehandelt, ehe die Generalversammlung zusammentritt.

Bundesmitglieder sehr befremden müsse, wenn der Rat z. B. die Bekämpfung des Fleckfiebers in Polen beschließe, die Hauptmächte es dann aber ablehnen, ihren Anteil zu den erforderlichen Mitteln beizusteuern.

Mag in dieser auch gegrollt und gewettert werden, zuletzt werden — erfahrungsgemäß — doch die Vorschläge des Vorstandes angenommen und seine Handlungen genehmigt. Genau so geht es in Genf zu.

Das Verhältnis des Rates zur Bundesversammlung ist jedenfalls noch ungeklärt, wenn auch der Präsident der ersten Bundestagung in deren Schlußsitzung das Gegenteil behauptete. Obwohl sich bereits deutliche gewohnheitsrechtliche Ansätze zeigen, so bleibt die Lösung doch der künftigen Entwicklung vorbehalten. Die Bundesversammlung 1920 hat die Frage nur ziemlich oberflächlich erörtert. Sie wich einer Festlegung der strittigen Kompetenzen aus, in der richtigen Erkenntnis, daß zunächst praktische Erfahrungen gesammelt werden müßten. Es wurde sogar davon abgesehen, eine gemischte Kommission für Kompetenzfragen einzusetzen, die Balfour in seinem Bericht an den Rat vorgeschlagen hatte. Man begnügt sich vorläufig mit einem Modus vivendi.

Für diesen eine passende Formel zu finden, hat sich der Rat bereits frühzeitig bemüht. Der Generalsekretär legte ihm bereits 1920 auf seiner Tagung in San Sebastian eine Denkschrift vor. Zugleich erstattete Balfour (England) einen eigenen Bericht, der am 2. August gutgeheißen wurde. Sehr verständigerweise wurde von einer ins einzelne gehenden Regelung abgesehen, sondern beschlossen, zunächst praktische Erfahrungen zu sammeln und nur einige allgemeine Grundsätze festzulegen. Dieser Bericht wurde der ersten Bundesversammlung vorgelegt und diente hier der zuständigen Kommission als Richtlinie.

Die (1.) Kommission, die unter dem Vorsitz desselben Balfour tagte, ließ ihrerseits einen Bericht über das Verhältnis von Rat und Bundesversammlung ausarbeiten, der der letzteren am 6. Dezember 1920 vorgelegt und bis auf einen Punkt unverändert angenommen wurde. Der Vergleich mit einem Ober- und Unterhaus und vollends mit Regierung und Parlament wurde abgelehnt und festgestellt, daß beide Organe zum Teil die gleichen, zum Teil ihre besonderen Befugnisse hätten, daß ferner beide in bestimmten Fällen gesetzgebende wie exekutive Gewalt besäßen. Für die Zukunft wurde folgende Regelung beschlossen: Rat und Bundesversammlung haben beide ihre besonderen Rechte und Pflichten. Keins der beiden Organe darf in eine Gebietssphäre übergreifen, die dem anderen allein vorbehalten worden ist. Rat und Bundesversammlung haben jedoch das Recht, alle Fragen zu erörtern und zu untersuchen, die zu der allgemeinen Zuständigkeit des Bundes gehören. Ferner sollte die Bundesversammlung kein Recht haben, einen Beschluß abzuändern, der zur ausschließlichen Zuständigkeit des Rates gehört; das gleiche habe umgekehrt vom Rat zu gelten. Eine Revision der Beschlüsse des Rates durch die Bundesversammlung ist demnach nicht möglich. Weiter wurde festgestellt, daß die Mitglieder des Rates und der Bundesversammlung ihre Stimme stets

nur als Vertreter ihrer Regierungen abgeben. Schließlich soll der Rat alljährlich der Bundesversammlung über seine Tätigkeit Bericht erstatten.

Die Zahl der Fragen, die durch die Satzung ausdrücklich dem Rat oder der Bundesversammlung vorbehalten sind, ist nicht sehr groß. Die Zuständigkeit des Rates ist die weitere. Er allein hat die Wehrmacht zugelassener Mitglieder festzusetzen (Art. 1, Abs. 2) und darf eine Überschreitung der genehmigten Höchstziffern zulassen (Art. 8, Abs. 4). Er hat die Ernennung von Beamten des Generalsekretariats zu genehmigen (Art. 6, Abs. 3), er kann den Bundessitz verlegen (Art. 7, Abs. 2), er hat die allgemeinen Abrüstungspläne zu entwerfen (Art. 8, Abs. 2), eine Kontrolle der privaten Rüstungsindustrie vorzubereiten (Art. 8, Abs. 5), bei einem Angriff auf Bundesmitglieder die erforderlichen Sicherungsmaßregeln durchzuführen (Art. 10), er wird es sein, der im Falle von Krieg und Kriegsdrohung geeignete Maßnahmen zum Schutze des Völkerfriedens veranlaßt (Art. 11, Abs. 1), er hat Streitfragen zu prüfen und zu schlichten (Art. 12, 15), Maßnahmen zur Durchführung von Schiedssprüchen vorzuschlagen (Art. 13, Abs. 4), den Plan für den ständigen Internationalen Gerichtshof zu entwerfen (Art. 14), die bewaffnete Bundesexekution zu regeln (Art. 16, Abs. 2), Bundesmitglieder strafweise auszuschließen (Art. 16, Abs. 4), die Bedingungen für Nichtmitglieder festzusetzen, die sich dem Schlichtungsverfahren des Bundes unterwerfen wollen (Art. 17, Abs. 1), und darf, falls sie dies ablehnen, alle zur Erledigung des Falles geeigneten Maßnahmen ergreifen; im Falle der Errichtung neuer Mandatsgebiete hat er die Machtbefugnisse des Mandatars festzusetzen (Art. 22, Abs. 8), er kann internationalen Stellen die Unterstützung des Bundes gewähren (Art. 24, Abs. 2) und ist berechtigt, das Budget mit den Kosten der ständigen und nichtständigen Ausschüsse zu belasten (Art. 24, Abs. 3)[44]). Einige dieser Aufgaben sind ihrer Art nach lediglich vorbereitende Arbeiten. Der Rat vermag aber ihnen seinen besonderen Stempel aufzuprägen, so daß der Unterschied zwischen diesen Vorarbeiten, z. B. in der Abrüstungsfrage, und entscheidenden Beschlüssen, wie bei der Festsetzung der Wehrmacht neu zugelassener Mitglieder ein rein theoretischer ist.

Gemeinsame Beschlüsse von Rat und Bundesversammlung (bei getrennter Verhandlung) sind in vier Fällen vorgesehen, bei der Zuwahl neuer ständiger Mitglieder in den Rat bzw. bei der Erhöhung der Zahl seiner nichtständigen Mitglieder (Art. 4, Abs. 2), bei der Ernennung künftiger Generalsekretäre (Art. 6, Abs. 2), sowie bei Abänderungen der Satzung (Art. 26, Abs. 1). In allen

44) Die Bundesversammlung hat allerdings das Recht erhalten, ebenfalls, nicht unähnlich einem Parlament, das Budget zu prüfen.

Fällen beschließt der Rat einstimmig, die Bundesversammlung mit Mehrheit.

Rat und Bundesversammlung sind beide zuständig für alle Fragen, „die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fallen oder die den Weltfrieden berühren" (Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 Abs. 4). Da die Bundesversammlung nur alljährlich, der Rat dagegen alle drei Monate — wenn nicht öfter — tagt, so wird letzterer natürlich fast alle Entscheidungen an sich ziehen. Da die Mitglieder des Rates ihre Tätigkeit nicht, wie Rowell vorschlug, als Beamte des Bundes, sondern als Vertreter ihrer Regierungen ausüben, so wird die Welt, soweit der Völkerbund in Frage kommt, von diesen wenigen Staaten regiert werden oder richtiger von den vier Hauptmächten, die dauernd dem Rat angehören, da sie das Recht auf einen ständigen Vertreter haben. Von den trüben Erfahrungen abgesehen, die die Welt bereits gemacht hat, ist dieser Zustand recht bedenklich, da eine Revision der Beschlüsse des Rates durch die Bundesversammlung selbst im Falle gleicher Kompetenzen nicht möglich ist. Infolgedessen ist die Vorlage eines jährlichen Rechenschaftsberichts fast ohne Bedeutung.

Es ist lediglich gefordert und in der bisherigen Praxis auch so gehandhabt worden, daß der jährliche Bericht des Rates sich nur auf die Fragen erstreckt, die mit mehr oder weniger Erfolg behandelt worden sind. Er umfaßt nach dem Beschluß der Bundesversammlung vom 7. Dezember 1920 das „oeuvre accomplie". Hierin sind auch die Arbeiten der Ausschüsse und Konferenzen sowie des Generalsekretariats einbegriffen. Statt sich auf das gesamte Tätigkeitsgebiet des Rates zu erstrecken, läßt er demnach die Fälle unberücksichtigt, in denen der Rat hätte eingreifen müssen, dies aber unterließ [45]), sowie jene, die zu keiner Lösung geführt wurden, weil die erforderliche Einstimmigkeit nicht erzielt wurde. Die letzteren Fälle finden ja auch in den Monatsberichten, dem Journal Officiel des Völkerbundes, keine Erwähnung. Die Bundesversammlung hat das Recht, die ihr vorgelegten Schritte und Lösungen zu erörtern, ohne natürlich an den Beschlüssen etwas ändern zu können. So unbefriedigend dieser Zustand erscheinen mag, so enthält er immerhin einige Zukunftsmöglichkeiten. Es ist zu hoffen, daß eine regelmäßig ausgeübte Kritik auf die Dauer nicht ohne Wirkung bleibt, und daß auch die öffentliche Meinung dem Absolutismus des Rates das Gewissen schärft.

In den Rahmen dieser Kompetenzfragen fallen die Auseinandersetzungen über das Fortbestehen der Kommissionen der Bundesversammlung, die im November 1920 stattfanden. Es bedarf keiner

45) Mit Ausnahme des russisch-persischen Konflikts und des Streits zwischen Costa-Rica und Panama. Die deutsche Beschwerde über die Ausdehnung der Besetzung im Rheinland findet z. B. keine Erwähnung.

Ausführung, daß manche der aus dem Plenum gewählten Kommissionen in der kurzen Zeit, die zur Verfügung steht, ihre Arbeiten nicht beenden bzw. nicht mit der wünschenswerten Gründlichkeit durchführen können. Von seiten der Schweiz war daher beantragt worden, daß die Kommissionen weiterbestehen und ihre Arbeiten in der Zeit zwischen den Tagungen der Versammlung fortsetzen sollten. Hierin sollte wohl kein Mißtrauensvotum gegen den Rat liegen. Es ist aber nicht zweifelhaft, daß der Rat sehr wohl imstande wäre, diese Arbeiten selbst zu leisten bzw. durchführen zu lassen. Aber einmal beherrschen die Hauptmächte den Rat in weit höherem Grade als die Bundesversammlung, andererseits würden diese fortlebenden Kommissionen nur der letzteren verantwortlich sein und in der Zeit zwischen den Tagungen ein autonomes Dasein führen. Es würde also ein neues drittes Organ bzw. eine Vielheit von diesen geschaffen werden, die nicht mit den ständigen, vom Rate völlig abhängigen Ausschüssen zu vergleichen wären. Nicht zu Unrecht machte Balfour, der Vorsitzende der (1.) Kommission, die sich mit den organisatorischen Fragen zu befassen hatte, ernste Bedenken gegen diesen weitgehenden Antrag geltend. Andere Redner schlossen sich ihm an. Es wurde besonders eingewandt, daß ein derartiger Beschluß den ganzen Mechanismus des Bundes grundlegend ändern würde. Man sah Reibungen und Kompetenzkonflikte voraus, und Viviani (Frankreich) erklärte unumwunden, der Rat dürfe nicht durch ständige Kommissionen behindert werden. In der Tat wäre so die Stellung der Bundesversammlung gegenüber dem Rat gestärkt worden. Da die Schweiz ohne genügende Unterstützung blieb, fiel ihr Antrag durch. Die (1.) Kommission stellte in ihrem Bericht, den sie am 4. Dezember 1920 vorlegte, ausdrücklich fest, daß die Bundesversammlung nicht das Recht habe, Kommissionen zu ernennen, die nach Beendigung ihrer Tagung weiterberaten. Selbst die Ernennung einer Kommission zur Durchführung der von der Bundesversammlung 1920 begonnenen Aktion für Armenien wurde von den Hauptmächten nicht zugelassen. Viviani erklärte am 19. Dezember 1920: Der Rat ist unsere ständige Kommission. Der Rat achtet eben eifersüchtig darauf, daß die Bundesversammlung ihre Zuständigkeit nicht ausdehne oder überschreite.

Dies ist im Interesse des Völkerbundes zu bedauern. Die ersten beiden Bundestagungen haben zur Genüge bewiesen, daß der Arbeitsstoff gewaltig groß ist. Ein stetig wachsender Berg vorwiegend kleinerer und technischer Fragen ist zu bewältigen. Die großen weltbewegenden Probleme sind zum Teil noch nicht einmal angeschnitten worden. Der Rat arbeitet langsam und nicht immer zufriedenstellend. Es wäre recht zweckmäßig, der Bundesversammlung freizustellen, brennende Fragen auch zwischen den Tagungen durch besondere Kommissionen erledigen zu lassen. Das Verhalten Balfours und seiner Parteigänger erinnert an die Taktik der Vor-

sitzenden vieler Vereine, die dafür sorgen, daß die Tagesordnung niemals erledigt wird, damit die Mitglieder in jeder Sitzung reichlich mit Verhandlungsstoff versehen sind und keine Zeit zu unbequemen Anträgen finden. Indessen sind das rein theoretische Fragen. In der Praxis haben sich die Dinge anders gestaltet, unbeschadet der Geschäftsordnung. Die Fortführung der Arbeiten der sechs großen Kommissionen nach Beendigung der Bundestagung kommt natürlich nicht in Frage. Es kann sich immer nur um Kommissionen mit besonderen Aufgaben handeln. Die Bundesversammlung hat sich nun — im wesentlichen erfolgreich — damit beholfen, daß sie den Rat ersuchte, für diesen oder jenen neuen Zweck eine Kommission einzuberufen. Diese untersteht dann zwar dem Rat, die Bundesversammlung betrachtet sie aber trotzdem vielfach als ihre eigene, so z. B. die nichtständige Abrüstungskommission.

Auf der Bundesversammlung 1920 waren zwei Strömungen erkennbar. Die eine vertrat die Ansicht, daß der Rat, der häufig tage und jederzeit einberufen werden könne, der Bundesversammlung übergeordnet sein müsse, während die andere, stärkere Strömung dahin ging, der Versammlung gegenüber dem Rat möglichst weitgehende Befugnisse einzuräumen. Als Vertreter der letzten Richtung wies Cecil darauf hin, daß die Entwicklung des Völkerbundes von selbst dahin führen werde, den Rat mehr und mehr zu einer ausführenden Gewalt zu machen. Das ist richtig. Er besitzt nun einmal besondere Zuständigkeit gerade für politisch wichtige Fragen, die die Bundesversammlung nicht besitzt und auch nicht übernehmen kann. Die späteren Bundesversammlungen haben daher keinen Versuch gemacht, die Kompetenzen des Rats zu beschneiden. Dafür zeigten sie aber ein deutliches Bestreben, ihm ihre Wünsche und Ziele als Richtlinie seiner Tätigkeit vorzuschreiben. Angesichts der bestehenden Machtverhältnisse war der Erfolg nur gering. Mit der Frage der Zuständigkeit ist auch die Möglichkeit der Einwirkung zugunsten des Rates entschieden. Die Tatsachen beweisen dies zur Genüge. 1921 wurde während der Bundestagung, und ohne daß sich diese irgendwie damit befassen konnte, das Schicksal Oberschlesiens hinter fest verschlossenen Türen entschieden. 1922 arbeitete der Rat einen Plan für die Sanierung Österreichs aus, während die dritte Bundesversammlung tagte. Diese mußte sich damit begnügen, seinen Arbeiten Erfolg zu wünschen. Würde irgendetwas dadurch geändert, daß die nächste Bundesversammlung — ein Jahr später! — das Ergebnis abfällig beurteilt? Sicherlich nicht. Da sich aber die kleineren Staaten und die überseeischen Länder unzweifelhaft mehr und mehr gegen die Allmacht der alliierten Hauptmächte auflehnen werden, so wird trotzdem das Streben der Bundesversammlung dahin gehen, gewohnheitsrechtlich eine Verantwortlichkeit des Rates ihr gegenüber festzulegen und seine Zu-

sammensetzung in demokratischem Sinne umzugestalten. Die Zahl der nichtständigen Mitglieder ist bereits auf sechs erhöht worden. Vorläufig ist die Zuständigkeitsfrage jedenfalls noch nicht befriedigend gelöst, und es bleibt dem Takte und der Geschicklichkeit des Rates wie der Bundesversammlung überlassen, etwa auftauchende Schwierigkeiten zu überwinden.

▽ ▽

Die ständigen Ausschüsse

Rat und Bundesversammlung sind gleichermaßen außerstande, Spezialfragen ohne die Hilfe sachverständiger Berater zu lösen. Die Arbeitsfähigkeit der Vollversammlung ist durch die große Zahl der Delegierten gerade so beschränkt wie die der nationalen Parlamente. Die acht bzw. zehn Mitglieder des Rates können natürlich ebenfalls nur zu allgemeinen Fragen Stellung nehmen und die Vorarbeiten nicht selbst leisten. Auch das Generalsekretariat hat nicht die Kräfte, geschweige denn die Befugnisse, um alle Angelegenheiten fortlaufend zu bearbeiten. Die Behandlung von Sonderproblemen ist daher besonderen Ausschüssen übertragen, die teils bereits in der Satzung vorgesehen sind, teils sich im Laufe der Zeit als notwendig herausgestellt haben.

Von diesen Völkerbundsausschüssen gibt es eine große Anzahl. Es sind vom Rat, von der Bundesversammlung und von den Fachkonferenzen so viele Kommissionen und Unterkommissionen eingesetzt worden, daß die Presse sie nicht mehr auseinanderzuhalten vermag. An ständigen Ausschüssen und Ämtern sind zurzeit vorhanden: der Rüstungsausschuß, der Gesundheitsausschuß, der Verkehrsausschuß, der Mandatsausschuß, der Finanz- und Wirtschaftsausschuß und ein Ausschuß für geistige Arbeit. Diese ständigen Ausschüsse haben, nach einem Beschlusse des Rates vom 19. Mai 1920, der von der Bundesversammlung am 9. Dezember 1920 bestätigt wurde, bei ihren Arbeiten eine gewisse Freiheit. Sie dürfen ihre Tagesordnung selbst festsetzen, müssen sie aber zunächst dem Rat zur Genehmigung vorlegen. Jeder unmittelbare Verkehr mit den Bundesmitgliedern ist ihnen untersagt, in jedem einzelnen Falle muß er vom Rate gestattet werden. Gegen die Entscheidung des Rates dürfen die Ausschüsse an die Bundesversammlung appellieren, d. h. die Frage vor dieser Versammlung zur Erörterung bringen. In der Praxis wird natürlich die Zensur des Rates vom Generalsekretariat des Völkerbundes ausgeübt. Die (2.) Kommission der ersten Bundesversammlung, die sich mit diesen ständigen Organisationen befaßt, vertrat den Standpunkt, daß die Ausschüsse zwar in enger Zusammenarbeit mit dem Völkerbund bleiben, jedoch eine gewisse Selbständigkeit erhalten sollten. Es liegt in der

Natur der Dinge, daß sich der Grad der Unabhängigkeit aus der Erfahrung ergeben wird und daß die vorwiegend technischen Ausschüsse größere Freiheit genießen werden als die, welche sich mit politischen Fragen zu befassen haben.

* * *

Der Rüstungsausschuß sollte an Bedeutung die übrigen Kommissionen übertreffen. Neben der allgemeinen Zusammenarbeit der Nationen ist die Erhaltung des Friedens als die Hauptaufgabe des Völkerbundes allen anderen Zwecken vorangestellt. Die Frage der Herabsetzung der Rüstungen wird in der Satzung als erste behandelt (Art. 8). Ein ständiger Ausschuß, der dem Rat über den Stand der Wehrmacht in den einzelnen Ländern, über die Durchführung der Abrüstung aller Staaten und über sonstige militärische Fragen Gutachten erstatten soll, wird im Artikel 9 ausdrücklich vorgeschrieben. Dieses Messer hat zwei Klingen. Derselbe Kreis von Sachverständigen, der Mittel und Wege finden soll, um die Welt von der drückenden Waffenlast zu befreien, wird (wenn auch nicht satzungsmäßig) zuständig sein für andere wichtige Aufgaben, die dem Rate obliegen, wie die Zwangsmaßnahmen der Bundesexekution, den Schutz der Bundesmitglieder und ähnliches. Es liegt auf der Hand, daß sich unter diesen Umständen der Unterschied zwischen einem technischen Ausschuß für die Abrüstung und einem internationalen Generalstabe leicht verwischen kann. Den Charakter dieser Kommission bestimmt ihr Auftraggeber, d. h. der Rat. Es kommt darauf an, welche Fragen er in den Vordergrund stellt, die Heeresverminderung oder die Wehrhaftmachung des Bundes. Hat der Versailler Vertrag einen Völkerbund oder eine Allianz geschaffen?

Trotz der Bedeutung, die in der Theorie der allgemeinen Abrüstung beigemessen wird, hat der Rat erst in seiner fünften Tagung, im Mai 1920, die Berufung dieser Kommission beschlossen. Drei Monate später trat sie zum ersten Male zusammen, im August desselben Jahres in San Sebastian. Sie besteht ausschließlich aus Offizieren von Staaten, die im Rat vertreten sind[1]), jedoch sollen Vertreter anderer Staaten hinzugezogen werden, wenn Fragen zur Verhandlung gelangen, die sie unmittelbar betreffen. Diese Offiziere sollen ihren Regierungen und deren Generalstäben (!) verantwortlich sein. Sie beziehen auch ihre Gebührnisse von ihren heimischen Regierungen, obwohl sie angeblich ein Organ des Völkerbundes darstellen. Der Ausschuß gliedert sich in drei Unterkom-

1) Eine am 25. November 1920, während der ersten Bundestagung, an die Vereinigten Staaten gerichtete Aufforderung, in diesem Ausschuß offiziell an den Beratungen über die Abrüstung teilzunehmen, wurde abschlägig beantwortet. Andere Länder sind nicht um ihre Mitarbeit ersucht worden.

missionen, für Heer, Marine und Flugwesen [2]). Die Einrichtung kommt dem äußeren Anschein nach einem Völkerbundsgeneralstab bedenklich nahe. Einen solchen hat Frankreich wiederholt gefordert, ohne ihn aber bisher gegen den Widerstand Englands durchsetzen zu können. Es hat auch von jeher die Wehrhaftmachung des Völkerbundes angestrebt. Die französische Regierung hat seinerzeit folgende Fassung des Artikels 9 gefordert:

Zur Ausarbeitung und Vorbereitung der militärischen Maßnahmen zu Lande und zu Wasser, die zur Durchführung der Verpflichtungen des vorliegenden Abkommens den hohen vertragschließenden Teilen auferlegt sind, wird ein ständiges Organ eingesetzt, das die sofortige Wirksamkeit dieser Maßnahmen in allen dringenden Fällen sichert.

Obwohl Léon Bourgeois sich am 14. Februar und besonders am 28. April mit gewohnter Beredsamkeit sogar an die Vollversammlung wandte, nachdem ihn die Kommission im Stich gelassen hatte, wollte die Pariser Friedenskonferenz sich auf derartige Pläne nicht einlassen. Kriegsvorbereitungen des Völkerbundes erschienen ihr denn doch zu bedenklich. Das einzige, was Frankreich durchsetzen konnte, war der Artikel 9, wie er heute steht, und der zweite Satz des Artikels 10, der vorsieht, daß der Rat, im Falle eines Angriffes auf ein Bundesmitglied, auf die Mittel zur Durchführung einer gemeinsamen Abwehr Bedacht nimmt. Der erste dieser beiden Artikel erlaubt, den Kern eines Bundesgeneralstabs zu bilden, der zweite sieht den Fall vor, in dem ein Oberster Kriegsrat nötig wird. In der äußeren Form hat Frankreich nachgegeben, in der Sache selbst aber seinen Willen im wesentlichen durchgesetzt. Bei Eröffnung der internationalen Juristenkonferenz im Haag am 16. Juni 1920 erklärte Bourgeois, der im Namen des Rates sprach, daß die Urteile des ständigen Gerichtshofes vollstreckt werden würden. Das letzte Mittel sei der militärische Zwang. In diesem Zusammenhang wies er auf den Rüstungsausschuß hin, der soeben in Rom begründet worden war. Im Falle einer Bundesexekution hat der Rat, gemäß Artikel 16 Absatz 2, „den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- und Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist". Diese „Vorschläge" würde naturgemäß der Rüstungsausschuß als der ständige militärische Berater des Völkerbundes ausarbeiten. Seine Tätigkeit entspräche etwa der des Obersten Kriegsrats des Feindbundes. Als dessen Fortsetzung war er ja wohl auch gedacht. Zieht man die nötigen Vorarbeiten in Betracht, so ist der Schritt zum Völkerbundsgeneralstab nicht mehr groß.

2) Diesen Unterkommissionen entsprechend soll jeder Staat drei Offiziere ernennen. Einige der kleineren Länder haben sich naturgemäß mit einer schwächeren Beteiligung begnügt.

Was der Ausschuß treibt, ist nur zum Teil bekannt. Offenbar wurde wieder einmal der Bock zum Gärtner gemacht, als man Offiziere beauftragte, sich selbst ihr Handwerk zu legen [3]). Die Zusammensetzung des Ausschusses wurde auf der Bundestagung 1920 beanstandet und Vorschläge eingebracht, die darauf hinausliefen, die Abrüstungsfrage ganz oder teilweise in die Hände anderer als militärischer Sachverständiger zu legen. Die Hinzuziehung von Vertretern der Finanzminister und der Steuerzahler würde die allgemeine Entwaffnung noch mehr beschleunigen.

Die ersten Aufgaben, mit denen der Rat den Rüstungsausschuß im Mai 1920 betraute, waren: Gemäß Artikel 1 der Bundessatzung eine Ordnung für die Land-, See- und Luftstreitkräfte von Estland, Georgien, Island, Luxemburg, San Marino und der Ukraine auszuarbeiten. Ferner sich gemäß Artikel 23 „d" mit dem Handel mit Waffen und Munition zu befassen und auf Grund des Vertrages der Alliierten vom 10. September 1919 Vorschläge für eine internationale Zentralüberwachungsstelle auszuarbeiten. Es wird darauf unten noch zurückzukommen sein. Hier sei nur auf die Verwirrung hingewiesen, die in den Köpfen des Rates herrscht. Sie vermögen die Aufgaben des Völkerbundes und die Pläne der Alliierten nicht mehr auseinanderzuhalten und lassen vom Rüstungsausschuß ein Projekt fertigstellen, an dem bisher ausschließlich der Feindbund beteiligt ist. Feindbund und Völkerbund sind in den Augen der Alliierten fast immer ein und dasselbe, der letztere bildet lediglich eine Fortsetzung der Pariser Friedenskonferenz.

Als dann der Rüstungsausschuß — endlich — vom 3. bis 5. August 1920 zum ersten Male tagte, war ihm noch eine weitere Aufgabe gestellt worden. Die englische Regierung hatte ihn beauftragt, sich mit der Frage zu befassen, ob und inwieweit die Verwendung von giftigen Gasen zur Kriegsführung erlaubt sei [4]). Aus den amtlichen Veröffentlichungen des Völkerbundes ist nicht recht ersichtlich, wie ein Mitgliedsstaat dazu gekommen ist, dem Ausschuß, der nur zur Beratung des Völkerbundes in militärischen Fragen bestimmt ist, derartige Aufgaben zu stellen. Vollends unerklärlich ist, wie die hiermit verbundene Rechtsfrage von einer Ver-

3) Si nomen est omen, kann man von der „commission permanente des armements" die Befriedung der Welt nicht erwarten.

4) Deutschland ist durch Artikel 171 des Versailler Vertrages Herstellung und Einfuhr giftiger Gase usw. „streng" untersagt, „mit Rücksicht darauf, daß der Gebrauch von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen, sowie von derartigen Flüssigkeiten, Stoffen oder Verfahrensarten verboten ist". Tatsächlich untersagte das Haager Abkommen von 1907 den Gebrauch von Giften und vergifteten Waffen. Auch führte die Washingtoner Konferenz zu einem Abkommen gegen die Verwendung der Giftgase. Die Militärmächte, England und die Vereinigten Staaten insbesondere, stellten sie aber bis vor kurzem noch in großen Mengen her und spüren eifrig neuen Erfindungen nach. Wozu sie diese verbotenen „Verteidigungswaffen" anschaffen, ist nicht ersichtlich.

sammlung gelöst werden sollte, die ausschließlich aus Offizieren besteht. Der Ausschuß erklärte sich auch zur Lösung der Rechtsfrage für nicht kompetent und stellte im übrigen fest, daß sowohl ein Verbot wie die Einschränkung der Anwendung giftiger Gase kaum durchführbar sei[5]).

Diese erste Tagung verlief natürlich ergebnislos, da zunächst eine Fülle von Organisationsfragen zu lösen war. Über die Ergebnisse der zweiten Tagung wurde dem Rat am 22. Oktober 1920 in Brüssel ein Bericht erstattet, der keine wesentlichen Punkte enthält. Unter dem Druck der bevorstehenden ersten Bundesversammlung gab dann der Rat am 28. Oktober 1920 dem Ausschuß auf, die Wege zur Einziehung von Auskünften (gemäß Art. 8 Abs. 6) und die Frage der Verminderung der Rüstungen zu prüfen. Es war aber natürlich unmöglich, dies gewaltige Problem in vier Wochen zu lösen. Es scheint seither der Lösung nicht näher gebracht worden zu sein, soweit dieser Ausschuß beteiligt ist.

Eine weitere Aufgabe, die ihm am 28. Oktober 1920 gestellt wurde, war die Prüfung der Frage, wie das dem Völkerbunde durch Artikel 213 des Versailler Vertrages und die entsprechenden Bestimmungen der anderen Friedensverträge eingeräumte Kontrollrecht des Rates über den Stand der Rüstungen „der ehemals feindlichen Länder" (wie dieser Ausschuß selbst sich ausdrückt) ausgeübt werden könne. Es wurden Vorschläge ausgearbeitet, die der Rat am 12. Dezember 1920 genehmigte[6]). Der Rüstungsausschuß gedenkt diese Kontrolle selbst durch eine Unterkommission vorzunehmen, wenn der Zeitpunkt gekommen sei. Hierbei beabsichtigt er sich eng an das Vorgehen des Obersten Kriegsrats, der Botschafterkonferenz und der militärischen Kontrollkommissionen der Alliierten zu halten. Dies Programm ist einem Bericht entnommen, den der Rat am 27. Juni 1921 genehmigte und in dem eingangs zu einem anderen Punkte festgestellt wurde, der Augenblick, um der allgemeinen Abrüstung näherzutreten, sei noch nicht gekommen, da noch mehrere Großmächte außerhalb des Bundes stünden und ein dauernder Friedenszustand noch nicht überall hergestellt sei.

Der Rüstungsausschuß hat seinen Aufgabenkreis in der Folge-

---

5) Der Rat hat sich dann selbst am 28. Oktober 1920 mit dieser Frage befaßt und den Gebrauch von giftigen Gasen verurteilt. Vertragliche Abmachungen brachte aber erst die Washingtoner Konferenz von 1921/22, an der der Völkerbund nicht beteiligt war.

6) An diesen Vorschlägen ist nur der letzte Punkt bemerkenswert. Danach sollen die Kosten der Untersuchung, wenn diese „gerechtfertigt" war, dem betreffenden Lande auferlegt werden. Man muß fragen, auf Grund welchen Rechtstitels der Völkerbund Deutschland oder einem anderen Staate, der nicht Bundesmitglied ist, diese Kosten auferlegen könnte. Jedenfalls wird hier ein bedenklicher Anreiz für die feindliche Untersuchungskommission geschaffen, ihre Maßnahmen als „gerechtfertigt" erscheinen zu lassen, um den Haushalt des Bundes zu entlasten.

zeit nicht erweitert, obwohl er wiederholt tagte. Seit 1921 arbeitet neben und in Verbindung mit ihm eine nichtständige, nichtmilitärische Abrüstungskommission, die gemäß einem Beschluß der ersten Bundesversammlung eingesetzt wurde. Es wird darauf in anderem Zusammenhange zurückzukommen sein. Die Zusammenarbeit war nicht immer eine sehr glückliche[7]). Vor allem aber wandte sich der ständige Ausschuß nunmehr ganz von der Aufgabe ab, die Rüstungslast zu erleichtern. Er spielt im wesentlichen nur noch die Rolle eines Bundesgeneralstabs, die ihm offenbar besser liegt.

Auf der zweiten Bundesversammlung haben mehrere Redner am 8. September 1921 ihr Mißfallen ausgesprochen, daß der ständige Rüstungsausschuß so wenig für die Abrüstung geleistet und insbesondere keine Vorschläge ausgearbeitet habe. Der Vorsitzende dieses Ausschusses stellte darauf, in einem Schreiben an den Rat vom 9. September, fest, daß der Rat hierfür die Verantwortung trage und daß sich diese Kritik gegen ihn richte. In Erfüllung der ihm vom Rat übertragenen Aufgaben — von der Art, wie sie vorstehend aufgeführt wurden — habe der Ausschuß nie versagt. Mit den in der Bundessatzung vorgesehenen Fragen — Abrüstungsplan, private Herstellung von Kriegsmaterial, Nachrichtenaustausch — habe er sich bereits 1920 befaßt, und zwar aus eigener Initiative. Der Rat selbst habe sich am 25. Februar 1921 anerkennend geäußert, aber festgestellt, daß baldige Ergebnisse nicht zu erwarten seien. Daraufhin hat der Rat dem Ausschuß am 12. September nochmals bestätigt, daß er mit seiner Tätigkeit voll und ganz zufrieden sei, und sein Vorsitzender, Wellington Koo (China), gab am Tage darauf vor der Bundesversammlung eine entsprechende Ehrenerklärung ab.

Die Versammlung gab sich hiermit aber keineswegs zufrieden. Insbesondere war es Lange (Norwegen), der am 15. September dem Rüstungsausschuß seine Sünden und Unterlassungen vorrechnete. Er wies namentlich darauf hin, daß es sinnwidrig sei, die Frage der Abrüstung einer Gesellschaft von Offizieren zu überlassen, die nicht einmal vom Völkerbund, sondern von den Kriegsministern ihrer jeweiligen Länder ernannt würden, von denen sie auch ihre Weisungen erhielten. Das Ergebnis sei eine Hochburg des Militarismus im Schoße des Völkerbundes. Das trifft zu, ist aber nicht die unbeabsichtigte Folge unüberlegter Beschlüsse.

Die dritte Bundestagung hat sich nicht mehr mit dem ständigen Rüstungsausschuß abgegeben. Die Dinge haben sich vielmehr so ent-

7) Aus der Zusammenarbeit beider Kommissionen sind Kompetenzkonflikte entstanden, die im Oktober 1921 den Rücktritt eines französischen und eines englischen Mitglieds aus dem ständigen Rüstungsausschuß veranlaßten. Sie wurden durch Offiziere einer geringeren Rangstufe ersetzt. Von diesen Vorgängen erfuhr die Öffentlichkeit fast nichts.

wickelt, daß dieser Ausschuß heute ein besonderes Organ des Rates ist, der ihn bei jeder Gelegenheit heranzieht. Die Bundesversammlung ist dagegen offensichtlich bestrebt, ihn auszuschalten. Ihr ganzes Interesse gilt der nichtständigen Abrüstungskommission, die zwar auch dem Rate unterstellt ist, deren Einberufung sie aber angeregt hatte.

In seinen offiziösen Mitteilungen an die Presse stellte 1920 das Völkerbundssekretariat die Berufung des Rüstungsausschusses als ersten Schritt zur Abrüstung hin. Dieser Optimismus war unbegründet. Es hat viel mehr den Anschein, als ob die Abrüstung auf die längste aller Bänke geschoben wurde. Auch im parlamentarischen Leben dient zuweilen die Überweisung an eine Kommission als Begräbnis erster Klasse. Anscheinend hat sich der ständige Rüstungsausschuß mehr mit der Vorbereitung zu neuen Kriegen befaßt, als mit deren Verhinderung. Es kann nicht bestritten werden, daß die Weltlage, wie sie durch die Politik des Feindbundes geschaffen wurde, dieses Verhalten begreiflich macht, wenn auch nicht rechtfertigt. Der Völkerbund soll aber diese Zustände bessern, und nicht bloß militärische Konsequenzen aus ihnen ableiten. Sonst ist er nur eine Allianz. Dann lebt auch der Geist des Obersten Kriegsrates der Alliierten in diesem Rüstungsausschuß fort. Er ist nur einer seiner Ableger, aus dem er jeden Tag sich neu entfalten kann.

Immerhin sind nicht alle Zwangsmaßnahmen des Bundes in die Hände von Generalstabsoffizieren gelegt worden. Der Rüstungsausschuß hat mit der im Artikel 16 Absatz 1 vorgesehenen wirtschaftlichen Blockade nichts zu tun. Nach einem Beschluß des Rates vom 3. August 1920 wurde diese Frage zunächst einer Kommission vorbehalten, die von der Bundesversammlung 1920 ernannt wurde. In anderem Zusammenhang wird hierauf zurückzukommen sein.

* * *

Der Völkerbund besitzt ferner einen Gesundheitsausschuß, eine Einrichtung, die durch die Satzung an sich nicht vorgeschrieben ist. Mit dem wichtigen Kapitel der sozialen Hygiene muß sich der Bund aber in zweierlei Hinsicht befassen. Der Artikel 25 verpflichtet die Bundesmitglieder, „die Errichtung und Zusammenarbeit anerkannter freiwilliger nationaler Organisationen des Roten Kreuzes zur Hebung der Gesundheit, Verhütung von Krankheiten und Milderung der Leiden in der Welt zu fördern und zu begünstigen". Gemäß Artikel 23 „f" sollen sich ferner die Bundesmitglieder bemühen, internationale Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Krankheiten zu treffen.

Das Interesse der einzelnen Länder an der Seuchenbekämpfung ist verschieden, entsprechend den Gefahren, denen sie durch ihre

geographische Lage und den mehr oder weniger hohen Grad ihrer sozialen Kultur ausgesetzt sind. Bei allen charitativen Unternehmungen müßte jedoch das Streben nach Zusammenarbeit ein gleich großes sein. Auf diesem Gebiet gibt es nur künstliche Schranken, die zu beseitigen das Ziel des Völkerbundes sein sollte. Bedauerlicherweise hat der Versailler Bund zunächst eine andere Politik verfolgt.

Durch Gründung der „Liga der Rotkreuzgesellschaften" in Paris am 5. Mai 1919 (auf Anregung des Präsidenten des amerikanischen Roten Kreuzes, Henry P. Davison) wurde vom amerikanischen, englischen, französischen, italienischen und japanischen Roten Kreuz eine Arbeitsgemeinschaft geschlossen, von der — wie vom Völkerbund — die Mittelmächte ausgeschlossen waren. Es fehlte dieser Liga also eine der wichtigsten Eigenschaften der Rotkreuzgemeinschaft: die Universalität. Diese war zwar theoretisch vorgesehen, da jeder vom Internationalen Komitee des Roten Kreuzes anerkannte Verein auch in die Liga aufgenommen werden kann, ohne Rücksicht auf Mitgliedschaft zum Völkerbunde. Für die Aufforderung ist aber einstimmiger Beschluß des „conseil des gouverneurs" erforderlich, der zunächst aus politischen Gründen bei einzelnen Ländern, insbesondere bei Deutschland, nicht zu erzielen war. Mit der Zeit trat jedoch das politische Moment in der Rotkreuzpolitik zurück und hat einer mehr sachlichen Auffassung Platz gemacht. Dies ist um so erfreulicher, als bei den Rotkreuzvereinen aller Länder die Absicht besteht, sich auf internationaler Grundlage nunmehr in erster Linie neuen Friedensaufgaben zum Segen der Menschheit zu widmen. Das Deutsche Rote Kreuz wurde am 7. Juni 1922 zum Eintritt in die Liga aufgefordert und hat am 20. Juni 1922 diese Einladung angenommen.

Auch auf dem Felde der internationalen Hygiene haben politische Gegensätze die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zunächst behindert, wie weiter unten gezeigt werden soll. Immerhin hat der Völkerbund auf diesem Gebiete Fortschritte zu erzielen versucht und eine Organisation geschaffen, die zu einer praktischen und positiven Tätigkeit im Sinne des Artikels 23 „f" fähig ist, während alle Schöpfungen der Vorkriegszeit nur registratorischen und informatorischen Zielen dienten. Unter den letzteren ist vor allem das Internationale Gesundheitsamt in Paris zu nennen, das am 9. Dezember 1907 errichtet wurde und dem 39 Staaten angehören. Deutschland und Österreich-Ungarn sind seinerzeit dieser Organisation nicht beigetreten [8]). Soweit der Seuchenschutz, d. h. der Aus-

8) Das Internationale Gesundheitsamt ist lediglich ein Nachrichtenbüro. Es empfängt von den beteiligten Regierungen Mitteilungen über Seuchenausbrüche, sammelt und sichtet diese und gibt sie in einer Monatsschrift (Bulletin de l'Office international d'Hygiène publique) bekannt. Über

tausch von Nachrichten zwischen den einzelnen Ländern, in Frage kam, bestand kein Bedürfnis zum Anschluß an dieses Amt, da in den verschiedenen internationalen Konventionen andere, schnellere Wege vorgesehen waren.

Das Pariser Gesundheitsamt und die sonstigen internationalen Einrichtungen hatten jedoch sämtlich nur den Nachrichtenaustausch zum Ziel. Sie sind niemals damit betraut worden, praktische Vorschläge für internationale sanitäre Aktionen vorzubereiten oder durchzuführen. Auf diesem Gebiete hat der Völkerbund etwas Neues geschaffen, indem er einen Gesundheitsausschuß ins Leben rief und diesen mit der Aufgabe betraute, internationale Maßnahmen zur Seuchenbekämpfung in die Wege zu leiten.

Die Anregung, einen internationalen Ausschuß für Fragen der Hygiene zu schaffen, ist nicht vom Völkerbund selbst ausgegangen, sondern diesem von England nahegelegt worden. Das Gesundheitsministerium in London hatte für den 29. und 30. Juli 1919 eine interalliierte Konferenz einberufen, die einen inoffiziellen Ausschuß für Hygiene bildete. Nachdem der Völkerbund ins Leben getreten war, ersuchte ihn die englische Regierung, dies Organ zu übernehmen. Der Rat kam diesem Verlangen durch seinen Beschluß vom 13. Februar 1920 nach und forderte den bereits bestehenden Ausschuß auf, Sachverständige für internationale Hygiene in geringer Zahl zu seiner Ergänzung heranzuziehen und sich unter Ernennung eines Beamten des Völkerbundes zu seinem Sekretär als Organ des Bundes zu konstituieren. Dieser internationale Gesundheitsausschuß ist also in seinen Anfängen nichts als eine Schöpfung der alliierten Hauptmächte. Auf seiner zweiten Tagung, am 14. April 1920, die sich mit den Vorschlägen des Völker-

---

einen solchen Nachrichtendienst verfügt aber das Deutsche Reich bereits seit seiner Entstehung. Sämtliche deutschen Konsulate im Auslande sind beauftragt, regelmäßig über den Stand der Pest und der Cholera in ihrem Dienstbezirke zu berichten. Mitteilungen dieser Art wurden seit dem Jahre 1877 in den „Veröffentlichungen des Kaiserlichen (jetzt Reichs-)Gesundheitsamtes" bekanntgegeben. Ihr Erscheinen erfolgte wöchentlich, also erheblich rascher, als es durch eine Monatsschrift möglich ist. Außerdem ist durch die Internationale Sanitätsübereinkunft zu Paris, vom 3. Dezember 1903, der auch Deutschland beigetreten ist, eine unmittelbare Benachrichtigung über Seuchenvorkommnisse an die konsularischen und diplomatischen Vertretungen vorgeschrieben. . . . Einen nennenswerten Nutzen hätte also Deutschland von einer Beteiligung an dem Internationalen Gesundheitsamt zu Paris nicht gehabt, wohl aber erhebliche Unkosten. Anderseits wurden unter den damaligen Verhältnissen politische Gesichtspunkte, die möglicherweise eine Annäherung der Völker auf dem neutralen Gebiete der Gesundheitspflege und der Humanität erstrebten, nicht in Betracht gezogen. Man wird das Fernbleiben Deutschlands von dieser internationalen Einrichtung heute kaum bedauern, wenn man sich daran erinnert, daß sie während des Krieges im Interesse der 26 Ententestaaten tätig war. (Breger, Internationale Seuchenbekämpfung, Deutsche Medizinische Wochenschrift 1922, Nr. 5/6.)

bundes und dessen Aufforderung befaßt hat, das Fleckfieber in Polen zu bekämpfen, waren nur Vertreter von Frankreich, England, Italien, Japan und den Vereinigten Staaten anwesend, ferner Vertreter von Belgien und Brasilien eingeladen.

Dieser Ausschuß arbeitete einen Plan für ein internationales Gesundheitsamt des Bundes aus, der dem Rat auf seiner Tagung in San Sebastian unterbreitet wurde. Der Rat beschloß am 3. August 1920, diesen Entwurf mit einigen Änderungen der ersten Bundesversammlung im November zur Genehmigung vorzulegen. Hier wurde er von der (2.) Kommission für technische Organisationen geprüft und genehmigt. In der Bundesversammlung erfuhr er aber, wie alle neuen Stellen, die Anfeindung der überseeischen Länder, die sich gegen eine Erweiterung der Bundeseinrichtungen aussprachen. Infolgedessen kam lediglich ein vorläufiger beratender Ausschuß für Hygiene zustande, dem gemäß Art. 24 das Internationale Gesundheitsamt in Paris und ein neu zu gründendes Internationales Büro für Hygiene angegliedert werden sollten. Der an sich großzügige und daher begrüßenswerte Plan erwies sich aber zum Teil als unausführbar, da die Vereinigten Staaten es nicht zuließen, daß das Internationale Gesundheitsmt oder irgend eine andere internationale Organisation, der sie angehören, dem Völkerbunde unterstellt wird. Die Angliederung des Pariser Gesundheitsamts wäre natürlich nur mit Einwilligung aller Teilnehmer an dem Abkommen vom 9. Dezember 1907 möglich gewesen.

Die Aufgaben, die dem internationalen Ausschuß zufallen sollten, waren die folgenden: Er hatte den Völkerbund über alle in das Gebiet der Hygiene fallenden Fragen zu beraten, er sollte die Zusammenarbeit der nationalen Gesundheitsämter fördern und den Austausch von Nachrichten (z. B. über Epidemien) beschleunigen; er sollte internationale Abmachungen auf dem Gebiete des Gesundheitswesens vorbereiten, das Internationale Arbeitsamt in Fragen der Arbeiterfürsorge beraten, mit der Liga der Rotkreuzgesellschaften (von der Deutschland ausgeschlossen war) zusammenarbeiten und auch sonstige Gesellschaften beraten, die sanitäre Ziele verfolgen. Schließlich hatte er auf Verlangen des Völkerbundes zur Untersuchung von Gesundheitsfragen Missionen zu organisieren.

Es ist bemerkenswert, daß diese Beschlüsse der Erkenntnis nicht Rechnung getragen haben, daß auf dem Gebiete der Hygiene völlige internationale Solidarität Vorbedingung einer erfolgreichen Tätigkeit ist. Die Nichtmitglieder des Bundes sind mit keinem Worte erwähnt, vielmehr wurde betont, daß dieser Gesundheitsausschuß „im Schoße des Bundes" zu begründen sei. Die Bundesversammlung 1920 zeigte sich insofern weitherziger, als der Berichterstatter der (2.) Kommission alle Länder, auch die Nichtmitglieder des Bundes, zur Mitarbeit aufforderte und auf einen Weg hinwies, der ihnen dies ermöglichen sollte: Die Nichtmitglieder, die das Ab-

kommen vom 9. Dezember 1907 unterzeichnet hätten, also die Vereinigten Staaten und Mexico, könnten als Mitglieder des Internationalen Gesundheitsamts an den Arbeiten des Völkerbundes teilnehmen, während es den übrigen Staaten (Deutschland und Österreich) freistehe, jenem Abkommen noch beizutreten. Dieser Ausweg hat sich jedoch nicht als gangbar erwiesen, da die Angliederung des Gesundheitsamtes infolge des Einspruchs der Vereinigten Staaten unterbleiben mußte.

Die sich hieraus ergebenden mannigfachen Schwierigkeiten führten dazu, daß der Rat erst unmittelbar vor der zweiten Bundestagung sich wieder mit diesen Angelegenheiten befaßte. Der vorläufige Gesundheitsausschuß legte am 29. August 1921 einen Bericht vor, der zwar von einer großzügigen Organisation absieht, wie sie ursprünglich geplant war, dafür aber praktischen Wirklichkeitssinn verrät. Er weist darauf hin, daß das Internationale Gesundheitsamt auf dem Gebiete seiner Zuständigkeit vorzügliche Arbeit leiste, daß es widersinnig sei, eine Parallelorganisation zu schaffen, und daß vor allem dieses Amt bereit sei, mit dem Völkerbund zusammenzuarbeiten, auch ohne diesem irgendwie angegliedert zu sein. Für die Zwecke des Bundes genüge daher ein Gesundheitsausschuß, der sich vom Pariser Amt Rat und Auskunft hole, und der dem Völkerbunde als beratendes und nötigenfalls ausführendes Organ zur Seite stehe.

Der Rat machte sich diese Vorschläge am 2. September 1921 zu eigen und unterbreitete sie der zweiten Bundesversammlung mit der Anregung, den Gesundheitsausschuß zunächst als einen „vorläufigen" Ausschuß weiterzuführen, da sich die künftige Entwicklung nicht absehen lasse. Die Bundesversammlung faßte 1921 einen entsprechenden Beschluß, nahm aber 1922 in Aussicht, daß der Gesundheitsausschuß von der vierten Bundestagung (1923) zu einem ständigen Organ ausgebaut werden solle. Der Rat wurde, am 15. September 1922, aufgefordert, die notwendigen Vorarbeiten einzuleiten.

Als die Ergebnisse der Konferenz von Genua vorlagen, auf der auch über Hygienefragen und Seuchenschutz verhandelt worden ist, beschloß der Rat am 1. Juli 1922, dem Gesundheitsausschuß des Völkerbundes zu empfehlen, sich durch ein deutsches Mitglied zu ergänzen. Diese verspätete Erkenntnis selbstverständlicher Notwendigkeiten ist die Folge einer internationalen Konferenz, die nicht vom Bunde einberufen worden ist!

* *
*

Ein Ausschuß für internationale Verkehrsfragen ist in der Bundessatzung ebenfalls nicht vorgesehen. Da aber der Völkerbund sich dieser Fragen annehmen soll, liegt es nahe, daß er sich hierbei einer

technischen Kommission bedient. Der Bund hat deshalb bereits frühzeitig einen internationalen Verkehrsausschuß ins Leben gerufen. Schon auf seiner zweiten Tagung befaßte sich der Rat mit Fragen des Transits, der Häfen, Binnenschiffahrt und Eisenbahnen. Der Berichterstatter, der spanische Vertreter Quinones de Leon, leitete seine Ausführungen am 13. Februar 1920 mit der etwas übertriebenen Behauptung ein: „Sehr verschiedenartige Pflichten, die alle von der größten Wichtigkeit sind, liegen dem Bunde hinsichtlich des Verkehrs und Transits ob, dessen Freiheit er sichern und aufrechterhalten muß." Im Artikel 23 „e" haben sich die Bundesmitglieder lediglich verpflichtet, „die nötigen Anordnungen zu treffen, um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten . . ." Der spanische Vertreter hatte allerdings weniger die Bestimmungen der Bundessatzung im Auge, als den Teil XII des Versailler Vertrags (Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnen) und die entsprechenden Kapitel der anderen Friedensverträge. Gemäß Artikel 338 (354) muß der Völkerbund das allgemeine Abkommen genehmigen, das die alliierten und assoziierten Mächte für die Verwaltung der internationalen oder internationalisierten Ströme entwerfen werden.

Der neutrale spanische Berichterstatter war merkwürdigerweise der Auffassung, daß die durch Artikel 340, 341 und 355 eingesetzten internationalen Stromkommissionen Spezialausschüsse des Völkerbundes seien. Herr Quinones de Leon scheint die Pariser Friedenskonferenz so eifrig besucht zu haben, daß er sie nicht mehr von dem Völkerbund zu unterscheiden wußte. Bei den anderen Mitgliedern des Rates wäre dies verzeihlicher. Wenn man so häufig zu gemeinsamen Beratungen in Paris und London zusammenkommt, kann einem schließlich nicht immer gegenwärtig sein, daß heute an der Tür des altgewohnten Sitzungssaales das Schild „Völkerbund" hängt. Tatsächlich sehen die Artikel 343—345 und 354, die der spanische Delegierte zitierte[9]), keine Mitarbeit des Bundes vor. Letzterer hatte nur die fertige Stromschiffahrtskonvention zu genehmigen, die die alliierten und assoziierten Mächte nach Artikel 338 entwerfen wollten. Die internationalen Stromkommissionen gehen ihn gar nichts an. In diesen ist bekanntlich auch Deutschland vertreten, wenn auch nicht im gerechten Verhältnis zu seinen Interessen. Der Bund hat lediglich gemäß Artikel 342 einen Ausschuß für die Verwaltung des Memelflusses einzusetzen, wenn dies von einem Uferstaat beantragt wird. Auch in diesem Falle haben die Alliierten das Stimmenverhältnis bereits festgelegt. Der Einfluß des Völkerbundes auf alle diese Fragen ist demnach ein sehr geringer.

9) Journal Officiel 1920, Heft 2 S. 40.

Dagegen ist der Völkerbund in besonderen Fällen gemäß den Artikeln 336, 337 und 386 sowie ganz allgemein gemäß Artikel 376 des Versailler Vertrags Schiedsinstanz zwischen Deutschland und den Alliierten hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Bestimmungen über die Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnen. Er darf sogar „jederzeit" die Neufassung derjenigen Artikel „anregen", die sich auf ein dauerndes Verwaltungsverhältnis beziehen. Eine Revision der sonstigen Bestimmungen dieses Kapitels, die zum Teil für Deutschland sehr hart und drückend sind, darf er natürlich nicht in die Hand nehmen, es sei denn auf Grund des unfruchtbaren Artikels 19 der Satzung, der von der Nachprüfung unanwendbar gewordener Verträge handelt.

Die technischen Arbeiten des Völkerbundes beschränken sich jedenfalls darauf, die von den alliierten und assoziierten Mächten (binnen fünf Jahren, wenn sie für Deutschland bindend sein sollen, vgl. Art. 379) zu entwerfende internationale Stromschiffahrtskonvention, sowie sonstige allgemeine Abkommen über die internationale Regelung des Durchgangsverkehrs, der Schiffahrtswege, der Häfen und Eisenbahnen zu prüfen und zu genehmigen. Diese Aufgabe hätte es an sich wohl nicht erforderlich gemacht, einen ständigen Verkehrs- und Transitausschuß zur technischen Beratung des Völkerbundes alsbald einzusetzen. Im Hinblick aber auf die allgemeinen Bestimmungen des Artikels 23 stimmte der Rat am 13. Februar 1920 dem Vorschlag zu, diesen Ausschuß zu berufen.

Dieser Beschluß, vor allem aber die frühzeitige Aufnahme des ganzen Fragenkreises, wurde jedoch nicht durch das Interesse an der Sache selbst veranlaßt, sondern durch die Notwendigkeit, eine Erbschaft der Pariser Friedenskonferenz anzutreten. Der Vorgang ist bezeichnend, und für die Entstehungsgeschichte und die politische Richtung des Völkerbundes lehrreich. Die Kommission der alliierten und assoziierten Mächte, welche die Friedenskonferenz über Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnen beraten sowie die betreffenden Bestimmungen in den Friedensverträgen (Teil XII) abgefaßt hatte[10]), war nach Beendigung dieser Arbeiten nicht auseinander gegangen. Die französische Regierung veranlaßte sie, in halbamtlicher Eigenschaft weiterzutagen und mit der Bearbeitung der betreffenden Fragen fortzufahren. Frankreich trat ferner im September 1919 an verschiedene neutrale Staaten mit der Aufforderung heran, Delegierte zu entsenden, unter Hinweis auf die Notwendigkeit, „zwischen den vorbereitenden Arbeiten der Friedenskonferenz und den Aufgaben des Völkerbundes eine Verbindung herzustellen". Diese Verbindung sei namentlich hinsichtlich der künftigen Aufgaben der Kommission für Häfen, Wasserwege

10) Es war dies die 5. Kommission der Friedenskonferenz (Commission du Régime International des Ports, Voies d'Eau et Voies Ferrées).

und Eisenbahnen nötig. Die erweiterte Kommission solle sich mit einer Untersuchung der Regeln beschäftigen, die einem eventuellen System der Verkehrsfreiheit, wie es in Artikel 23 der Bundessatzung vorgesehen sei, zugrunde gelegt werden könnten. Die Neutralen kamen dieser Aufforderung im Oktober 1919 nach. Die „Commission pour l'Etude de la Liberté des communications et du transit" hat sogleich ihre Arbeiten in Paris aufgenommen, Unterkommissionen gebildet und eine zwar geheime, aber umfangreiche Tätigkeit entfaltet. Die französische Regierung wünschte nun, daß ihr diese Kommission abgenommen werde. Der Völkerbund war hierzu sogleich bereit. Beratende Instanz des unparteiischen Völkerbundes sind also dieselben Sachverständigen, die die so sehr parteiischen Bestimmungen des Versailler Vertrags über Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnen ausgearbeitet haben, vermehrt um einige Neutrale im Verhältnis 2 : 1. Da das Übergewicht des Feindbundes ausschlaggebend blieb, bestand keinerlei Gewähr, daß diese Fachleute ihre Arbeiten nicht im Geiste der Pariser Friedenskonferenz fortsetzen. Selbst wenn man die größte Unparteilichkeit des Rates voraussetzen könnte, wäre eine Rückwirkung der Auffassung dieser Sachverständigen auf seine Entscheidungen unvermeidlich, da er natürlich in technischen Fragen von ihrem Urteil vollkommen abhängig ist.

Diese „Internationale Kommission für Fragen der Verkehrs- und Transitfreiheit" nahm am 17. März 1920 die Einladung des Rates an, auf die sie bereits seit mehreren Monaten in Paris wartete, und verwandelte sich als „Internationaler Verkehrs- und Transitausschuß" in ein Organ des Völkerbundes. Dieser vorläufige Ausschuß konnte seine Arbeiten im Juni 1920 beenden.

Es waren ihm zunächst nur vorbereitende Aufgaben zugedacht. Der Rat beauftragte ihn, Arbeitsplan und Satzung für den ständigen Ausschuß auszuarbeiten, in den er sich nach einigen Monaten umwandeln sollte. Auf Grund des Berichtes, den er unter dem 20. März einreichte, beschloß der Rat am 19. Mai 1920, einen Kongreß der Völkerbundsstaaten einzuberufen, um die Grundzüge der Verkehrsabkommen und -konventionen festzulegen, die in den Artikeln 338 und 379 des Versailler Vertrags vorgesehen waren. Es handelte sich hierbei jedoch nur um den Abschluß der Arbeiten der Pariser Friedenskonferenz. Diese Völkerbundskonferenz sollte ferner einen ständigen Verkehrsausschuß begründen zur technischen Beratung des Bundes in den Fragen des Artikels 24 der Satzung und der Artikel 342, 377 und 378 des Versailler Vertrags. Dieser Ausschuß sollte aus Delegierten der im Rat vertretenen Mächte sowie weiterer acht Staaten bestehen, die die Bundesversammlung bestimmen würde.

Es offenbart sich hier wieder einmal die enge Verquickung zwischen Völkerbund und Feindbund. Der Völkerbund nahm die Aus-

arbeitung einer europäischen Verkehrs- und Transitordnung in die Hand, zu der die Alliierten bereits, ihren eigenen Interessen entsprechend, die Richtlinien in den Friedensverträgen festgelegt hatten. Der Völkerbund war also nur Aushängeschild und sollte den Eigennutz der Siegerstaaten bemänteln. Bekanntlich sind nicht nur die Unterlegenen des Weltkrieges mit den Ergebnissen der Pariser Friedenskonferenz unzufrieden, sondern auch viele neutrale Staaten. Es sei nur an die neue Rheinschiffahrtsakte erinnert, gegen die sich Holland längere Zeit gewehrt hat.

Der Wille der Sieger ist aber nicht allmächtig. Die Dinge sind stärker als die Menschen. Man kann wohl das Recht vergewaltigen und besiegte Völker zwingen, Verträge zu unterzeichnen. Die Wirtschaftsgesetze lassen sich jedoch nicht beugen. Sie spotten des Diktats vom grünen Tisch. Die wirtschaftlichen und technischen Sachverständigen nehmen daher regelmäßig einen viel vernünftigeren Standpunkt ein als die Staatsmänner und zeigen dort, wo ihr Gebiet in die Politik übergreift, im Gegensatz zu den letzteren einen versöhnlichen Geist.

So setzte auch dieser vorläufige Verkehrsausschuß in seinem Bericht an den Rat auseinander, daß eine allgemeine internationale Verkehrskonferenz nur dann Erfolg haben könne, wenn sie ausschließlich nach technischen Gesichtspunkten arbeite und sich nicht von politischen Vorurteilen leiten lasse. Die Richtigkeit dieser Ausführungen mußte der Rat anerkennen. Er konnte es aber doch nicht über sich gewinnen, die Besiegten des Weltkrieges ohne weiteres zu der Bundeskonferenz einzuladen. Er beschloß daher am 3. August 1920, die Vereinigten Staaten formell und dringlich zur Teilnahme einzuladen, allen anderen „anerkannten Regierungen", die nicht Mitglieder des Bundes wären, aber nur die Tagesordnung und sonstige Urkunden der geplanten internationalen Konferenz zur Kenntnisnahme mitzuteilen. Es wurde dabei ausdrücklich festgestellt, daß diese Mitteilung an sich noch keine Einladung zur Teilnahme an der Konferenz bedeute. Man hatte es nicht eilig, in den sauren Apfel zu beißen.

Auf die Konferenz selbst wird in anderem Zusammenhange zurückzukommen sein. Es fand vom 15. bis 21. Oktober 1920 in Paris eine Verkehrs- und Transitkonferenz des Völkerbundes statt, die sich hauptsächlich mit Paßfragen beschäftigte, und vom 10. März bis 20. April 1921 die große internationale Verkehrskonferenz in Barcelona. Deutschland hat an beiden teilgenommen, ohne jedoch deswegen zum Verkehrsausschuß des Völkerbundes zugelassen zu werden.

Auf der ersten Bundestagung wurde zunächst die (2.) Kommission für technische Einrichtungen mit diesen Angelegenheiten befaßt. Auf ihren Vorschlag bestätigte die Bundesversammlung am 9. Dezember 1920 den Beschluß des Rates vom 19. Mai desselben

Jahres mit geringfügigen Änderungen. Die Konferenz in Barcelona hat dann für den ständigen (beratenden) Verkehrsausschuß eine Satzung ausgearbeitet, die sogleich in Kraft trat, da sie nicht der Ratifizierung durch die Bundesmitglieder bedurfte. In Ergänzung der Beschlüsse des Rates und der Bundesversammlung ist darin die Teilnahme von Nichtmitgliedern an den Verkehrskonferenzen vorgesehen, soweit sie entweder zu den technischen Einrichtungen des Bundes allgemein[11]) oder durch einen besonderen Beschluß der Konferenz zur Teilnahme an der Organisation für Verkehr und Transit zugelassen wurden. Diese beiden Klassen sind auf den Konferenzen und im Verkehrsausschuß den Bundesmitgliedern gleichgestellt. Ferner kann sowohl die Konferenz mit Zweidrittelmehrheit andere Mitgliedsstaaten zur Beratung über bestimmte Fragen zulassen, wie auch der Rat Nichtmitglieder zur Konferenz einladen kann, in beiden Fällen aber nur mit beratender Stimme.

Seit der Konferenz von Barcelona setzt sich dieser Ausschuß aus Fachleuten von Ruf zusammen, die ihre jeweiligen Regierungen ernannt haben. In seiner Eigenschaft als beratende Stelle besitzt er deshalb mehr Ansehen und mehr Gewicht als die (z. B. Finanz- und Wirtschafts- oder Gesundheits-)Ausschüsse, deren Mitglieder der Rat bestimmt. Seine Arbeiten werden vom Völkerbund lediglich beaufsichtigt. Die eigene Tätigkeit, die dieser Ausschuß ausübt, ist allerdings wenig politisch und auch, von der Durchführung der Konferenzbeschlüsse abgesehen, nicht gerade weltbewegend. Er beschäftigt sich mit dem gleichzeitigen Einsetzen der Sommerzeit, der Reiseerleichterung für Blinde, dem internationalen Schlafwagendienst, der Vermessung von See- und Flußschiffen und ähnlichem. Seine wichtigste Aufgabe, die großen Verkehrskonventionen auszuarbeiten, hat ihm, daran sei hier nochmals erinnert, nicht der Völkerbund, sondern die Pariser Friedenskonferenz gestellt.

Durch die Notwendigkeiten internationaler Zusammenarbeit gezwungen, hat der Ausschuß die deutsche Regierung 1922 gebeten, einen Sachverständigen (für Eisenbahnfragen) zu ernennen. Die Heranziehung Deutschlands zur Mitarbeit ist aber nicht ein Ergebnis der Völkerbundstätigkeit oder ein Ausfluß wahrer Völkerbundsgesinnung, sondern eine Folge der Konferenz von Genua, die in viel höherem Sinne international und unparteiisch war, als der Genfer Bund.

* *
*

11) Es handelt sich hierbei um jene Randstaaten, denen, wie oben dargelegt, durch Beschluß der ersten Bundesversammlung vom 16. Dezember 1920 begrenzte Mitgliedsrechte eingeräumt werden: Estland, Lettland, Litauen und Georgien.

Zu den wenigen Kommissionen, die bereits in der Bundessatzung (Art. 22 Abs. 9) vorgesehen sind, gehört der ständige Mandatsausschuß. Der Rat hat es aber nicht besonders eilig gehabt, ihn einzurichten. Dies erklärt sich ohne weiteres aus seiner ganzen Haltung in der Mandatsfrage, auf die unten zurückzukommen sein wird. Auf dieses heikle Gebiet wagte man sich erst, als die öffentliche Meinung und das Herannahen der ersten Bundesversammlung hierzu zwangen.

Nach langen Vorverhandlungen, über die fast nichts bekannt geworden ist, hat der Rat, der sich während der Bundestagung 1920 überhaupt sehr rührig zeigte, am 29. November 1920 endlich den ständigen Mandatsausschuß eingesetzt. Wenn auch dieser Ausschuß nur die Jahresberichte der Mandatare zu prüfen hat, so war es doch nicht notwendig, mit seiner Berufung bis zur letzten Stunde zu warten. Wenn die Auslegung des Rates zu Recht bestände und die Alliierten befugt wären, die Mandate selbst zu verteilen, dann waren die Rechenschaftsberichte im Dezember 1920 längst fällig. Dies empfand auch die Bundesversammlung und forderte deshalb von den Mandataren einen Bericht über die Zeit der militärischen Okkupation, die der eigentlichen Mandatsverwaltung vorherging.

Der Ausschuß besteht aus neun Mitgliedern, von denen fünf, also die Mehrheit, aus Ländern ohne Mandat sind[12]). Ursprünglich waren 15 Mitglieder vorgesehen, und jeder der Mandatare (Australien, Belgien, England, Japan, Neuseeland und Südafrika) sollte einen Sitz erhalten. Vertreten sind zurzeit Belgien, Frankreich, England, Italien, Japan, Holland, Portugal und Schweden[13]). Die Mitglieder werden vom Rat ernannt. Sie dürfen in ihrer Heimat kein Amt ausüben, das sie in Abhängigkeit von ihrer Regierung bringen könnte. Die Zulassung eines Vertreters des Internationalen Arbeitsamts wurde — vom Rat — abgelehnt, dem Amt jedoch nachträglich (Beschluß vom 26. November 1920) gestattet, einen Delegierten mit beratender Stimme in den Ausschuß zu entsenden, wenn Arbeitsfragen zur Erörterung stehen. Die Mandatsmächte sollen außer ihrem Bericht, den sie alljährlich gemäß Artikel 22 Absatz 7 dem Rat vorzulegen haben, dem Ausschuß jede gewünschte Auskunft über die Durchführung ihres Mandats erteilen. Die Beratung des Berichtes findet in Gegenwart eines Vertreters des Mandatars statt; diesem steht das Recht zu, sich an der Diskussion zu beteiligen. Die

12) Eines der neun Mitglieder soll nach einer Anregung der Bundesversammlung vom 18. Dezember 1920 stets eine Frau sein, im Hinblick auf die Bedeutung der Frauen und Kinder betreffenden Fragen in den Mandatsgebieten.

13) Holland und Portugal bewarben sich — bereits am 12. Januar bzw. 29. März 1920 und am 11. September 1920 — selbst um einen Sitz im Mandatsausschuß. Der Versuch, einen Nordamerikaner als Mitglied in diesen Ausschuß aufzunehmen, mißlang.

Bemerkungen, die die Kommission zu dem Bericht zu machen hat, gehen sowohl an den Rat als auch an den Mandatar. Nach der Bundessatzung stellen sie nur ein Gutachten für den Rat dar, der jedoch ihre Veröffentlichung beschlossen hat. In einer Schlußsitzung, an der Vertreter aller Mandatsmächte teilnehmen, sollen alle Mandate gemeinsam erörtert und daraus allgemeine Folgerungen gezogen werden. Der Ausschuß tagt in Genf. Die Kosten[14]) fallen nicht den Mandataren, sondern dem Völkerbund zur Last.

Bis auf den letzten Punkt erscheinen diese Bestimmungen nicht unbillig. Sie könnten recht segensreich wirken, wenn sie streng im Geiste der Bundessatzung durchgeführt würden. Im übrigen stehen sie in einem bemerkenswerten Gegensatz zur sonstigen Politik des Bundes in der Mandatsfrage. Augenscheinlich hat hier der Einspruch der Öffentlichkeit fast aller Länder gegen das Verhalten des Rates einige Erfolge gezeitigt. Diese werden wohl aber Papier bleiben, da der Bund, d. h. der Rat, bisher alle Fragen der Mandatsverteilung und -verwaltung den Hauptmächten überlassen hat. Es dürfte kaum möglich sein, diese Praxis zu ändern, selbst wenn bei einzelnen Mitgliedern des Rates der Wunsch hierzu aufkäme.

Nachdem der Mandatsausschuß glücklich eingesetzt war, ist wieder fast ein ganzes Jahr in Untätigkeit vergangen. Diese Kommission ist erst nach der zweiten Bundestagung, vom 4. bis 9. Oktober 1921, zusammengetreten. Jahresberichte der Mandatare, wie sie die Bundessatzung (Art. 22 Abs. 7) vorschreibt, waren auch dann noch nicht eingegangen, für einen Teil der Mandatsgebiete lagen aber parlamentarische Drucksachen der betreffenden Mandatarländer vor, und zwar von Frankreich für Kamerun und Togo, von England und Belgien für Ostafrika, von Südafrika für Deutsch-Südwest, von England für Mesopotamien und Palästina. Auf diese Denkschriften und überhaupt auf materielle Fragen ging aber der Mandatsausschuß in seinem Bericht an den Rat am 10. Oktober 1921 nicht ein, sondern beschränkte sich darauf, für seine künftigen Arbeiten ein Programm zu entwerfen und eine Reihe Wünsche zu äußern. Hinsichtlich seiner Stellung zu den Mandataren erklärte er, nicht die Rolle eines Richters spielen zu wollen, der ein kritisches Urteil fällt, sondern die eines Mitarbeiters an einer gemeinsamen Aufgabe. Eine Krähe hackt der anderen die Augen nicht aus. Die Genfer Allianz ist ein politisches Bündnis zwischen Staaten, und nicht eine Organisation zur Verwirklichung der Herrschaft des Rechts oder politischer Ethik. Die vom Ausschuß für die Mandatare ausgearbeiteten Fragebogen sind denkbarst primitiv. Die Mandatsbedingungen und -entwürfe wurden keiner Prüfung unter-

14) Die Mitglieder dieser Kommission wurden anfangs mit 100 Goldfranken täglich entschädigt, der Rat beschloß aber am 10. Januar 1922, die Tagegelder auf 70 Goldfranken herabzusetzen.

worfen. Von den Berichten über die Zeit der „Okkupation", die der der „Mandats"herrschaft voranging und die die Bundesversammlung 1920 gefordert hatte, war nicht mehr die Rede.

Der Mandatsausschuß hat als wesentlichstes Ergebnis seiner bisherigen Tätigkeit feststellen können, daß sämtliche Mandatare gegen jede Kritik ganz außerordentlich empfindlich sind.

* * *

Des weiteren verfügt der Völkerbund über einen Finanz- und Wirtschaftsausschuß. Da dieser unmittelbar auf die Brüsseler Finanzkonferenz im September 1920 zurückzuführen ist, muß auf deren Vorgeschichte näher eingegangen werden. Sie ist interessant und lehrreich. Am 11. Februar 1920 hatte der englische Schatzkanzler geäußert, England sei bereit, an einer internationalen Konferenz zur Behandlung der allgemeinen Finanz- und Valutafragen teilzunehmen, wenn diese von einem neutralen Staat oder vom Völkerbund einberufen würde. Hierdurch sah sich der Rat, der damals gerade in London versammelt war, veranlaßt, außerhalb seiner Tagesordnung vom 13. Februar den Beschluß zu fassen, eine internationale Finanzkonferenz einzuberufen. Zu diesem Zwecke ernannte er aus seiner Mitte eine Kommission, die die meistbeteiligten Staaten zur Teilnahme auffordern und einen möglichst frühen Termin für den Zusammentritt festsetzen sollte[15]).

Ursprünglich war die Konferenz für Ende Mai 1920 in Aussicht genommen. Am 15. April ergingen Einladungen an alle Mitgliedsstaaten des Völkerbundes, ausgenommen die kleineren südamerikanischen Republiken, Persien, Siam und China. Diese Nichtgeladenen wurden jedoch ersucht, Vorschläge, die sie etwa zu machen hätten, an den Rat gelangen zu lassen. Auch wurde in Aussicht genommen, Nichtmitglieder aufzufordern, über ihre finanzielle und wirtschaftliche Lage Auskunft zu geben. Der Rat behielt sich aber vor, ob und unter welchen Bedingungen diese Staaten, d. h. die Mittelmächte, gehört werden sollten. An die Vereinigten Staaten erging hingegen die Bitte, Vertreter zur Konferenz zu entsenden.

Der Rat setzte dann in Rom am 19. Mai 1920 die Tagesordnung der Finanzkonferenz in allen Einzelheiten fest. Nach der ge-

15) So besagt der amtliche Bericht des Völkerbundes (Journal officiel 1920, Heft 2, S. 58). Außerdem hat aber Frankreich bereits auf der Pariser Friedenskonferenz, am 25. Januar 1919, die Schaffung einer „Finanzabteilung" beim Völkerbund angeregt. Die Finanzkommission der Konferenz hatte diesen Vorschlag gebilligt, ebenso die Großen Vier. Von diesen wurde, wie der Finanzminister Klotz der Friedenskonferenz am 28. April 1919 mitteilte, der französische Entwurf dem — damals noch nicht bestehenden — Völkerbund überwiesen. Welches Schicksal er hatte und wie weit er die Beschlüsse des Rates beeinflußt hat, ist nicht bekannt.

schäftsmäßigen Eröffnung folgte an erster Stelle: „Mitteilung des Präsidenten (Ador, Schweiz) über die Entscheidungen der Alliierten betreffend (a) die Wiedergutmachungsfragen, (b) die Kriegsschulden." Zur Begründung dieses Punktes führte der Berichterstatter Bourgeois (Frankreich) aus: „Jede Prüfung der internationalen finanziellen Lage setzt Kenntnis der Lage der mitteleuropäischen Kaiserreiche (Empires centraux) — besonders Deutschlands — voraus, und zwar sowohl hinsichtlich seiner vorhandenen Mittel, wie der sich aus dem Versailler Vertrage ergebenden Verpflichtungen." Da die Entscheidung über alle Deutschland betreffenden Fragen der Reparationskommission vorbehalten sei, habe sich der Völkerbund an ihren Vorsitzenden gewandt und ihn wegen der internationalen Finanzkonferenz befragt. (!) Ebenso wurde der „Oberste Rat" der Alliierten um eine Mitteilung hinsichtlich seiner künftigen Politik in der Wiedergutmachungsfrage angegangen. (Dieses Schreiben datiert vom 25. Mai 1920. Es blieb unbeantwortet.) Bourgeois fuhr dann nach einem Hinweis auf die Beschlüsse von San Remo und die in Aussicht gestellte Konferenz in Spa fort: „Wenn der Rat des Völkerbundes in der Lage sein soll, dem Präsidenten der Brüsseler Konferenz Aufschlüsse und Weisungen zu geben, die der Konferenz erfolgreiche und nützliche Arbeiten ermöglichen, muß der Rat die endgültigen Entschließungen der Alliierten kennen sowohl hinsichtlich der deutschen Zahlungen und des Zahlungsmodus, wie hinsichtlich der gegenwärtigen Lage Deutschlands, das ja durch den Versailler Vertrag unter die finanzielle Vormundschaft der Reparationskommission gestellt ist. Erst nach Kenntnisnahme und nach Berücksichtigung dieser Entscheidungen wird der Rat des Völkerbundes Schritte wegen der internationalen Finanzkonferenz unternehmen können."

Der Rat hat dann den Termin für die Brüsseler Konferenz auf den 23. Juli 1920 verschoben, weil die Alliierten noch zu keinen Beschlüssen über die deutsche Kriegsentschädigung gelangt waren. Am 25. Juni schrieb Bourgeois als Vorsitzender des Völkerbundsrates ein zweites Mal an den „Obersten Rat" und versicherte, der Völkerbund sei von der Überzeugung durchdrungen, daß Verhandlungen über den wirtschaftlichen und finanziellen Wiederaufbau der Welt nur dann Zweck hätten, wenn die Verpflichtungen „Deutschlands und seiner Verbündeten" und die finanzielle Lage Mitteleuropas genau festgelegt wären. Die Alliierten waren sich damals aber noch nicht einmal über den Verteilungsschlüssel einig. Die Konferenz in Spa war für den 6. Juli angesetzt. Sie ging am 17. Juli zu Ende, ohne daß die Wiedergutmachungsfrage überhaupt erörtert worden wäre. Bekanntlich sind erst am 16. Dezember 1920 Fachmänner der Alliierten mit den deutschen Sachverständigen in Brüssel zusammengekommen und haben den ersten Versuch zur Lösung des Problems unternommen.

Die Finanzkonferenz mußte also unter Voraussetzungen tagen, die der Rat selbst für ihre Arbeiten und deren Ergebnisse als verhängnisvoll bezeichnet hat.

Am 7. Juli 1920 schrieb Bourgeois ein drittes Mal an den „Obersten Rat". Da auch diesmal — infolge der Uneinigkeit der Alliierten — kein Bescheid zu erlangen war, beschloß der Rat des Völkerbundes auf seiner Tagung in London am 9. und 10. Juli, Deutschland Kenntnis von der Einladung zu geben, die ihm zugehen solle, sobald die Entscheidung des Obersten Rates eingegangen wäre. Der Oberste Rat genehmigte (!) am 12. Juli dieses Vorgehen des Völkerbundes und wies den Vorsitzenden des Rates an, in seinem (d. h. des Obersten Rates!) Namen eine Einladung an Deutschland zu richten, die der Rat (des Völkerbundes) abzusenden beschlossen hatte, sobald ihm die Beschlüsse der Alliierten hinsichtlich der deutschen Wiedergutmachung zugegangen wären.

Am 14. Juli 1920 ging endlich aus Spa die Antwort der Alliierten auf die drei Anfragen des Rates ein. Sie besagte, daß der Stand der Verhandlungen mit Deutschland eine zweckdienliche und genaue Auskunft noch nicht zulasse. Infolgedessen wies der Rat am 16. Juli Herrn Ador, den Vorsitzenden der Finanzkonferenz, an, alle Fragen, die noch zwischen den Alliierten und Deutschland verhandelt würden, von jeder Erörterung auf der Konferenz auszuschließen[16]).

Am gleichen Tage trat aber eine neue Wendung ein. Der „Oberste Rat" ersuchte am 16. Juli den Völkerbund, die Finanzkonferenz bis nach dem 15. September 1920 zu vertagen. Dies Telegramm ging sechs Tage vor der geplanten Eröffnung der Brüsseler Verhandlungen ein. Viele der Sachverständigen waren bereits nach Brüssel unterwegs. Trotzdem entschloß sich der Rat, die Finanzkonferenz von neuem zu vertagen. Am 18. Juli ergingen die diesbezüglichen Mitteilungen.

Auf seiner Tagung in San Sebastian beschloß dann der Rat, die so oft verschobene Konferenz endgültig auf den 24. September 1920 anzuberaumen, obwohl er sehr mit Recht befürchtete, daß auch bis zu diesem Termin der Feindbund noch zu keinem Ergebnis in der Reparationsfrage gekommen sein werde. Angesichts der Finanz-

16) Die Alliierten hatten zu diesem Vorsitzenden, der sich in Paris die letzten Weisungen für die Konferenz geholt hatte, besonderes Vertrauen. Er wurde nicht wegen seiner Sachkenntnis, sondern wegen seiner politischen Haltung gewählt. Gustav Ador hat vor Jahren sein Amt als Schweizer Nationalrat niedergelegt, um das Ritterkreuz der französischen Ehrenlegion annehmen zu können. Seinerzeit ist ihm dies in der Eidgenossenschaft sehr verübelt worden. Heute erfreut er sich in Frankreich einer doppelten Beliebtheit, da er überall dort verwandt werden kann, wo ein französischer Neutraler oder neutraler Franzose benötigt wird. Auch im Versailler Vertrage (§ 4 der Anlage zu Art. 297 und Art. 304 a), aber mehr noch bei dessen Durchführung spielt er eine Rolle.

kalamität in so vielen Ländern erschien aber ein längerer Aufschub nicht mehr zulässig. In diesem Vorgehen des Völkerbundes lag ein leichter Ungehorsam. Der Rat war aber so gewissenhaft, aus der Tagesordnung, die er in San Sebastian für die Finanzkonferenz ausarbeitete, alle Fragen auszulassen, die die Alliierten für tabu erklärt hatten. In der gleichen Sitzung wurde beschlossen, unter Hervorhebung der Vorbehalte des Obersten Rates, Einladungen an Deutschland, Österreich, Ungarn und Bulgarien ergehen zu lassen. Ferner wurde die Reparationskommission aufgefordert, einen Vertreter zur Finanzkonferenz zu entsenden.

Natürlich war die Wiedergutmachungsfrage auch am 15. September 1920 noch nicht gelöst. Die Brüsseler Konferenz nahm trotzdem am 24. September ihre Arbeit auf, jedoch unter Voraussetzungen, die sie von vornherein unfruchtbar machten. Die Schuld hieran trifft ausschließlich die Alliierten. Die Vorgänge, die hier ausgeführt wurden, sind recht lehrreich. Sie zeigen wieder einmal, daß in den Reihen des Feindbundes eine erhebliche Planlosigkeit herrscht, daß der Völkerbund nahezu völlig von dem Willen des Obersten Rates abhängig ist und daß die unverständige Politik der Alliierten einer finanziellen und wirtschaftlichen Gesundung Europas im Wege steht. In Völkerbundskreisen rechnet man es sich als Erfolg an, die internationale Finanzkonferenz nach so vielen mißglückten Anläufen gegen den Willen der Alliierten schließlich durchgesetzt zu haben. Dem Außenstehenden will dieser Erfolg nicht sehr groß erscheinen. Die nach übereinstimmender Auffassung ausschlaggebende Frage, die deutsche Kriegsentschädigung, war von der Erörterung ausgeschlossen. Wäre allerdings die Konferenz noch ein weiteres Mal vertagt worden in der Hoffnung, daß dann diese Frage geklärt sein würde, so hätte sie im Jahre 1920 überhaupt nicht mehr stattgefunden, wie die Ereignisse bewiesen haben.

Die Sachverständigen in Brüssel waren sich natürlich sehr wohl klar darüber, daß ihre Arbeiten wegen der vom Obersten Rat auferlegten Beschränkungen nur zu bescheidenen Teilergebnissen geführt hatten. Sie wünschten daher, ihr Werk ergänzt und fortgeführt zu sehen, ferner aber auch, daß die Ergebnisse der Brüsseler Tagung verwertet würden. Zu diesem Zwecke schlugen sie dem Völkerbunde die Schaffung eines ständigen Organismus vor.

Dementsprechend setzte der Rat am 27. Oktober 1920 einen vorläufigen Finanz- und Wirtschaftsausschuß ein und schlug der Bundesversammlung die Schaffung einer ständigen Einrichtung vor. Eine 1921 vom Rat einzuberufende erste Wirtschafts- und Finanzkonferenz sollte diesen Ausschuß organisieren. Dieser Vorschlag bildete 1920 den 19. Punkt der Genfer Tagesordnung und wurde der (2.) Kommission für technische Einrichtungen überwiesen, die ihn guthieß.

Die Bundesversammlung selbst genehmigte am 9. Dezember 1920 den Beschluß des Rates, einen (zunächst nur vorläufigen) beratenden Finanz- und Wirtschaftsausschuß zu errichten, dessen Tätigkeit sich auf die Anwendung der Beschlüsse der Brüsseler Finanzkonferenz, auf die Vorbereitung künftiger allgemeiner Wirtschafts- und Finanzkonferenzen und auf die Fragen erstrecken solle, die der Rat ihm vorlege.

Inzwischen hatte vom 25. November bis 10. Dezember 1920 der vorläufige Finanz- und Wirtschaftsausschuß bereits unter dem Vorsitz von Ador (Schweiz) zu tagen begonnen. Er bildete sogleich zwei Unterkommissionen, eine Finanz- und eine Wirtschaftskommission. Beide kamen überein, daß eine allgemeine internationale Wirtschafts- und Finanzkonferenz, wie sie in Brüssel für 1921 angeregt wurde, zweckmäßiger nicht vor 1922 stattfinden sollte. Im übrigen befaßte sich der Gesamtausschuß mit Mitteln zur Durchführung des Kreditplanes ter Meulen, den die Brüsseler Finanzkonferenz 1920 besonders empfohlen hatte, und anderen Brüsseler Beschlüssen. Der Bericht, den der Ausschuß vorlegte, war reichhaltig, faßte aber keinerlei einschneidende Maßnahmen ins Auge, wenn man davon absieht, daß in Aussicht genommen wurde, bei Bedarf einen deutschen (!) wirtschaftlichen Sachverständigen zu hören. Der Rat billigte am 14. Dezember 1920 diese Vorschläge.

Der neue Ausschuß hat im Januar 1921 den Mitgliedsstaaten zwei Fragebogen zugestellt und von ihnen Auskünfte über gewisse finanzielle und wirtschaftliche Fragen gefordert. Er beabsichtigt, zunächst eine Statistik der gegenwärtigen wirtschaftlichen Beziehungen der Völker aufzustellen. Der erste Fragebogen bezog sich auf die Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, auf die Monopole und den unlauteren Wettbewerb, der zweite betraf die Versorgung mit Lebensmitteln und Rohstoffen. Seine ungenügende Beantwortung nötigte zu einer erneuten Rundfrage vom 4. Mai 1921. Am 1. Juli 1921 versandte das Generalsekretariat einen dritten Fragebogen, betreffend die Staatseinnahmen, -ausgaben und Schulden[17]).

Am 3. März 1921 legte dieser Ausschuß dem Rate einen Tätigkeitsbericht vor. Es ist bezeichnend für den Geist des Völkerbundes, daß man sich trotz der vielen brennenden Fragen des Tages bereits auf dieser zweiten Zusammenkunft mit den besonderen Aufgaben befaßt hat, die dem Bunde aus den Pariser Friedensverträgen zufallen. Dabei mußte freilich festgestellt werden, daß diese Verträge den Unterlegenen des Weltkrieges zwar die Verpflichtung auferlegen, die Bestimmungen über Verkehr und Transit anzunehmen, die die Alliierten im Laufe der nächsten fünf Jahre vereinbaren würden, daß aber eine entsprechende Vorschrift hinsichtlich der „gerechten Regelung des Handels“ (Art. 23 „e“) nur in

17) Ähnliche Rundschreiben sind seither wiederholt ergangen.

den Verträgen mit Polen, der Čechoslovakei, dem Südslavischen Staat und Rumänien enthalten sei. Der Versailler Vertrag hat diesem Ausschuß demnach kein Tätigkeitsfeld eröffnet.

Zur Veranschaulichung des Charakters des Völkerbundes und seiner Ausschüsse sei ferner erwähnt, daß dieser Ausschuß beschlossen hat, die Veröffentlichung der Statistischen Nachrichten des (interalliierten) Obersten Wirtschaftsrates „in ein wenig veränderter Form" wieder aufzunehmen. Diese Änderung bezog sich aber nicht etwa auf eine Hinzuziehung der früheren Gegner zu diesen Arbeiten[18]).

Ein weiterer Tätigkeitsbericht, der dem Rat am 19. September 1921 vorgelegen hat, enthält außer einer wenig tiefschürfenden Beurteilung der weltwirtschaftlichen Lage, die die Frage der deutschen Kriegsentschädigung überhaupt nicht erwähnt, eine Aufzählung der bisher behandelten Fragen: Sanierung Österreichs (weiter unten in einem anderen Zusammenhange besonders behandelt), ter Meulen-Plan, Finanzlage Danzigs, Doppelbesteuerung, Goldwährung, Rohstoffversorgung, unlauterer Wettbewerb, Vereinheitlichung des Wechselrechts, internationale Handelsstatistik, Veredelungskredite. Der Bericht spricht sich dafür aus, weder eine internationale Wirtschaftskonferenz für 1922 in Aussicht zu nehmen, noch den Ausschuß selbst bereits in einen ständigen umzuwandeln, da die Zeit für beides noch nicht reif sei. Der Rat schloß sich dieser Auffassung am 19. September und die Bundesversammlung am 28. September 1921 an. Im April und Mai 1922 tagte die große internationale Finanz- und Wirtschaftskonferenz von Genua — ohne den Völkerbund! Die alten Methoden haben in diesem Falle (und auch einige andere Male) weiter geführt, als die Herren in Genf zu gehen vermochten. Schuld daran ist die fehlende Universalität des Bundes. Dagegen hat sich der Ausschuß des Völkerbundes erfolgreich mit der finanziellen Notlage der Stadt Danzig befaßt, Albanien einen Finanzberater gestellt und sich, wie wir noch sehen werden, um die Sanierung Österreichs bemüht.

Es verdient hervorgehoben zu werden, daß der Berichterstatter der zweiten Bundesversammlung über den Finanz- und Wirtschaftsausschuß am 28. September 1921 ausführlich über die weltwirtschaftliche Lage, ihre Schwierigkeiten und deren Ursachen sprach, ohne die Reparationsfrage auch nur mit einem Worte zu erwähnen. Sämtliche Redner folgten seinem Beispiel. Auf der dritten Bundesversammlung führte der Berichterstatter am 28. September 1922

18) Der Oberste Wirtschaftsrat der Alliierten hat am 23. November 1919 beschlossen, seine Arbeiten fortzusetzen, bis er vom Völkerbund übernommen werde. Zu einer förmlichen Übernahme ist es jedoch nicht gekommen. Die Fortführung der Tradition wird lediglich durch die Person der Mitglieder gewährleistet, die in beiden Ausschüssen dienten.

wenigstens die Stelle aus dem Ausschußbericht an, in der es heißt: Der Finanzausschuß ist fest überzeugt, daß es zwecklos wäre, eine Wiederherstellung des wirtschaftlichen Wohlergehens der Welt zu erwarten, solange nicht das Problem der politischen zwischenstaatlichen Schulden zweckentsprechend und mit Mäßigung gelöst ist. Das Wort Reparationen ist in diesem Zusammenhang nicht gefallen und Deutschland nicht genannt worden. Dies geschah lediglich im Rahmen der — Abrüstungsdebatte!

* *
*

Nicht nur die besonderen und allgemeinen Aufgaben des Völkerbundes haben zur Bildung von Ausschüssen geführt, sondern auch die geistigen und rein kulturellen Interessen, so wenig im allgemeinen dem Rat, dem die Ausschüsse in erster Linie zur Verfügung stehen, hieran gelegen war. Die Bundesversammlung 1920 sprach in ihrer letzten Sitzung, am 18. Dezember, den Wunsch aus, der Rat möge der nächsten Bundestagung einen Bericht vorlegen über internationale Fragen der geistigen Zusammenarbeit und der Erziehung, sowie über die Möglichkeit, ein Völkerbundsorgan für diese Probleme zu schaffen. Weitergehende Wünsche einzelner Delegierter waren auf Widerstand gestoßen. Der Rat brachte diesem Gedanken nur geringes Interesse entgegen, beschäftigte sich jedoch mit der Frage am 1. März und am 2. September 1921. Er schlug vor, einen Ausschuß von zwölf Mitgliedern zu ernennen, der alle Fragen internationaler geistiger Zusammenarbeit, sowie die eines internationalen Erziehungsamts prüfen solle. Die zweite Bundesversammlung faßte am 21. September einen Beschluß, der nur die Förderung der geistigen Zusammenarbeit und den Austausch wissenschaftlicher Nachrichten vorsah. Der Rat hat dann am 15. Mai 1922 die zwölf Mitglieder für diesen Ausschuß ernannt.

Über die Aufgaben, die dem Ausschuß obliegen sollten, herrschte damals noch wenig Klarheit und es erschien daher zweckmäßig, ihn sein Arbeitsprogramm selbst ausarbeiten zu lassen. Der Ausschuß tagte erstmalig vom 1. bis 5. August 1922.

Hätte nicht schon vor dem Weltkriege eine Internationale der geistigen Arbeit bestanden, so wäre der Völkerbund niemals zustande gekommen. Dieser hat es aber nicht eilig gehabt, seine Dankesschuld abzutragen. Die Gemeinsamkeit geistiger Interessen hat längst zu Zusammenschlüssen, Vereinigungen und Kongressen mit überstaatlichem Charakter geführt. Der Völkerbund hat es versäumt, auf den hier noch vorhandenen Grundlagen weiterzubauen und zunächst das wiederherzustellen, was der Weltkrieg zerstört hatte. Dabei lag es nahe und wäre auch leicht gewesen, zuallererst die Internationale der Wissenschaft wieder aufzurichten. Anfangs noch stark von Kriegspsychose befangen, hat der Versailler Bund

auf diesem Gebiet zunächst nur Unternehmen begünstigt, die eine ausgesprochen feindbund-chauvinistische Richtung hatten, wie die „internationale" Universität in Brüssel.

Erfreulicherweise ist nach einigen Jahren auch in Völkerbundskreisen eingesehen worden, daß dieser Weg weder zum Frieden führen, noch dem Fortschritt dienen kann. Bei der Schaffung eines „Ausschusses für geistige Arbeit" in Genf ist man großzügigen und internationalen Gesichtspunkten gefolgt. Zu seinen zwölf Mitgliedern gehören auch Vertreter der großen Kulturländer, die außerhalb des Bundes stehen: Deutschland und die Vereinigten Staaten.

Daß diese zwölf Männer und Frauen von niemandem gewählt oder auch nur präsentiert, sondern vom Rat des Völkerbundes selbstherrlich ernannt wurden, mag dahingehen. Nicht recht ersichtlich ist, inwiefern diese Spitzen der Wissenschaft besonders befähigt sein sollen, organisatorische und technische Tagesfragen zu lösen. Sie vermögen sehr wohl ein theoretisches Band um die bestehenden nationalen und internationalen Zweckverbände zu schlingen, aber bereits ihre erste Tagung zeigte, daß ihre praktischen Aufgaben in eine große Anzahl von Einzelfragen zerfallen. So hat man sich zunächst mit der Not der geistigen Arbeiter in Mitteleuropa befaßt und beschlossen, in Österreich und Polen eine Untersuchung einzuleiten. Leider war der deutsche Vertreter, Einstein, nicht anwesend, um die deutschen Verhältnisse darzulegen und zu erläutern, wie jeder neue politische Vorstoß Frankreichs die Mark entwertet und immer weitere Schichten des deutschen Volkes verarmen läßt, so daß die Intelligenz an den Bettelstab gebracht ist und die junge Generation die Stätten der Wissenschaft verlassen muß, um sich dem Erwerbsleben zuzuwenden.

Andere Fragen, die im Ausschuß verhandelt wurden, waren: der Schutz des geistigen Eigentums, internationaler Zusammenschluß der Forschung, Pflege der Altertumsdenkmäler, Schaffung einer internationalen Bibliographie, ein internationaler Kongreß der Hochschulen a l l e r Länder, und schließlich — ein Zeichen der Zeit — die Erfindungen bezüglich chemischer Kriegsmittel, deren Gefahren vermindert werden sollten.

Man mag den praktischen Nutzen dieses Ausschusses, der künftig alljährlich tagen soll, wohl anzweifeln. Unleugbar bedeutet aber sein Bestehen und seine Zusammensetzung einen Fortschritt. Dieser spiegelt sich aber nicht in der Gesinnung und der Geistesverfassung des Völkerbundes wieder. Die (2.) Kommission der Bundesversammlung 1922 verwarf den Plan eines internationalen Kongresses aller Hochschulen, und Professor Gilbert Murray, der dem Ausschuß für geistige Arbeit als Mitglied und Vizepräsident angehört hatte, begründete diesen Beschluß am 28. September 1922 vor der Bundesversammlung folgendermaßen: „Kann es einen Kongreß der Hochschulen mit Übergehung der deutschen Univer-

sitäten geben? Kann ein Kongreß der Hochschulen unter Hinzuziehung von Vertretern der deutschen Universitäten stattfinden? Es ist zurzeit unmöglich, einen Kongreß unter Beteiligung der deutschen Universitäten abzuhalten (sic!). Ohne sie zu tagen wäre, scheint mir, wenn nicht zwecklos, so doch abträglich für die Ziele, die wir verfolgen." So geschehen in der Vollversammlung des Völkerbundes, vier Jahre nach Beendigung des Weltkrieges! Dieser Bund wird derartig von politischen Beweggründen beherrscht, daß er nicht einmal in Fragen der geistigen Zusammenarbeit vorurteilslos denken kann, obschon dies Gebiet vor dem Krieg in besonderem Maße als neutral gelten konnte.

* *
*

Zu den ständigen Organen des Völkerbundes gehört ferner der Internationale Gerichtshof, der bereits im Artikel 14 der Satzung vorgesehen war und der 1922 erstmalig zusammentrat. Der Entstehungsgang dieser wichtigen Einrichtung soll weiter unten dargelegt werden. Seine Bedeutung und Zukunftsmöglichkeiten mögen in dieser mehr politisch wertenden Abhandlung unerörtert und einer gesonderten Darstellung vorbehalten bleiben. Hier sei nur erwähnt, daß dieser Gerichtshof einmal ein selbständiges Dasein zu führen bestimmt ist insofern, als er über alle ihm von den Parteien unterbreiteten internationalen Streitfragen befindet; in zweiter Linie steht er dem Rat und der Bundesversammlung zur Verfügung, die gutachtliche Äußerungen über „Streitfragen und sonstige Angelegenheiten" von ihm einfordern können. In gewissen Fällen ist die Anrufung des Gerichtshofes in der Satzung vorgesehen. Da aber keinerlei Einlassungszwang besteht und nur wenige Staaten sich bereit fanden, eine obligatorische Verpflichtung einzugehen, hat der Internationale Gerichtshof als Schiedsinstanz nur eine begrenzte Bedeutung. Es wird darauf zurückzukommen sein. Vorläufig scheint seine Rolle als Gutachter die bedeutendere zu sein. In diesem Lichte betrachtet, ist der Gerichtshof nichts anderes als ein ständiger Ausschuß des Völkerbundes für Rechtsfragen.

* *
*

Die Zahl der ständigen Ausschüsse ist hiermit noch keineswegs erschöpft. Aus den Aufgaben, die dem Völkerbund durch die Artikel 23, 24 und 25 gestellt sind, wird sich die Notwendigkeit ergeben, weitere Einrichtungen zu schaffen. Dabei ist jedoch zu beachten, daß diese Artikel dem Bunde nicht die Möglichkeit gewähren, irgendeine dieser wirtschaftlichen und humanitären Fragen (auch nicht auf dem Gebiete des Verkehrs, des Gesundheitswesens usw.) selbst zu lösen. Es liegt lediglich eine Verpflichtung

der Mitglieder vor, diese Fragen unter sich zu behandeln und zu regeln, eventuell auf besonderen Konferenzen. Alle diesbezüglichen Abkommen sind ratifikationsbedürftig. Unter diesen Umständen darf die Bedeutung der Völkerbundsausschüsse nicht überschätzt werden. Sie haben im wesentlichen nur unverbindliche Vorarbeiten zu leisten. Dies gilt freilich nicht vom Rüstungsausschuß und vom Mandatsausschuß, deren Aufgabe es ist, Verpflichtungen durchzuführen, die die Mitglieder in der Satzung übernommen haben. Aber gerade diese beiden Ausschüsse zeitigen die geringsten und am wenigsten befriedigenden Ergebnisse. Wie bei den anderen Fachkommissionen ist jedoch ihre Hauptaufgabe, den Rat und die Bundesversammlung zu beraten. Alle Gewalt steht diesen zu, und bei jeder Entscheidung sind letzten Endes die politischen Gesichtspunkte maßgebend. Von einem „wirtschaftlichen" oder einem „kulturellen" Völkerbunde sind bisher nicht einmal Ansätze vorhanden. Die Versailler Völkerbundsorganisation läßt vielmehr das politische Motiv und die Machtpolitik den Ausschlag geben. Nichts zeigt dies deutlicher als die Tatsache, daß die Fachkonferenz der Finanzsachverständigen in Brüssel in den Wind gesprochen hat. Alle Ausschüsse haben nur beratende Befugnis, im engsten Sinne des Wortes. Niemand ist gezwungen, auf sie zu hören.

Schließlich gibt es eine Reihe von Fragen, die der Völkerbund aufgreifen muß, obwohl sie in der Satzung nicht vorgesehen sind, und die nur durch die Arbeit von Kommissionen gelöst werden können. „Kommission" ist allerdings ein großes Wort. Mancher der kleineren Ausschüsse wird lediglich aus ein oder zwei Beamten des Bundessekretariats bestehen, die als Referenten fungieren. Diese sind im Vorstehenden nicht berücksichtigt worden.

Neben den ständigen Ausschüssen gab und gibt es eine große Anzahl nichtständiger Kommissionen, die vom Rat und von der Bundesversammlung nach Bedarf eingesetzt worden sind. Ihre Aufzählung im einzelnen erübrigt sich. Es sei nur als Beispiel an die Blockadekommission erinnert, an die nichtständige Abrüstungskommission, an die oberschlesische Kommission. Sie werden alle im Rahmen ihrer Aufgaben zu behandeln sein. Außer durch Kommissionen wird der Völkerbund manchen seiner Aufgaben nur durch Einberufung besonderer Konferenzen gerecht werden können: künftig wohl noch häufiger als bisher, namentlich wenn es ihm gelingt, die Frage seiner Universalität befriedigend zu lösen.

Der vielleicht allzu üppige Ausbau des Völkerbundes führte am 8. Dezember auf der Bundestagung 1920 zu einer Erörterung, die den Gegensatz zwischen den überseeischen Ländern und Europa offenbarte. Der canadische Delegierte Rowell erhob recht energischen Einspruch gegen die Errichtung immer weiterer Organisationen, die sich, wie das Internationale Arbeitsamt, zu ungeheuren Unternehmen auswüchsen und gewaltige Kosten verur-

sachten, zu denen ihre Leistungen nicht immer im richtigen Verhältnis ständen. In der Tat ist der technische Apparat des Völkerbundes ungeheuer kostspielig[19]). Rowell machte ferner geltend, und die Vertreter anderer überseeischer Länder schlossen sich ihm an, daß die nichteuropäischen Staaten außerstande seien, ständige Vertreter für alle diese Ausschüsse zu stellen oder ihre besten Fachleute fünf- bis sechsmal im Jahr nach Europa zu entsenden. Dies würde schließlich dazu führen, daß die Leitung aller dieser Stellen den europäischen Staaten zufiele. Die Vorherrschaft Europas im Völkerbunde könne aber nicht geduldet werden[20]). Der Canadier verwies auf den Weltkrieg als einen Beweis für die politische Unfähigkeit der Alten Welt.

Es ließe sich auch einwenden, daß das Vorhandensein zahlreicher technischer Organe den Einfluß der Bundesversammlung herabmindert. Der Völkerbund ist aber ohne sie nicht lebensfähig, da er außerstande wäre, sich praktisch zu betätigen. Blieben die Arbeiten streng sachlich und frei von politischen Einflüssen, so wäre auch gegen die Vorzugsstellung Europas, die Mutter der Kultur, nicht viel einzuwenden. Diese Voraussetzungen treffen aber nicht zu. Infolgedessen wird der Gegensatz zwischen der alten Welt und den neuen Ländern bzw. Asien hier immer wieder hervortreten[21]).

Der norwegische Delegierte Nansen fand den Mut, bei derselben Gelegenheit den ganzen Fragenkreis von einer anderen Seite zu beleuchten. Alle diese Kommissionen wären ja von geringem Wert, wenn sie sich auf die Bundesmitglieder beschränkten. Er wies darauf hin, daß Fragen wie die der Hygiene und des Verkehrswesens ohne die Mitarbeit aller Länder nicht zu lösen seien. Namentlich auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung dürfe es keine politischen Unterschiede geben. Es müßten daher auch diejenigen Staaten herangezogen werden, die dem Bunde nicht angehörten. Tatsächlich hat Deutschland nicht nur an der ältesten „technischen Organisation" des Bundes, dem Internationalen Ar-

19) Allein für den Wirtschafts- und Finanz-, den Verkehrs- und den Gesundheitsausschuss mussten für 1921 2 000 000 Franken Gold bewilligt werden. Das Internationale Arbeitsamt kostete sogar 7 000 000.

20) Rowell bestritt ferner die Zuständigkeit der Bundesversammlung zur Errichtung ständiger Ausschüsse und stellte fest, dass internationale Stellen und Bestimmungen über Fragen, die Artikel 23 der Satzung aufzählt, nur durch Abkommen zwischen den einzelnen Staaten geschaffen werden könnten. Infolge dieses Einspruches wurde damals der Name der Ausschüsse geändert und aus dem „Comité" eine „Commission consultative" gemacht. Gleichzeitig wurde festgestellt, daß diese nur beratende Eigenschaft hätten und lediglich vorbereitende Arbeit leisten sollten.

21) Der Analogie wegen verdient daran erinnert zu werden, daß auf der ersten Arbeitskonferenz in Washington sämtliche Vertreter süd- und mittelamerikanischer Staaten am 25. November 1919 Einspruch dagegen erhoben, daß beim Internationalen Arbeitsamt 20 der 24 ständigen Mitglieder des Verwaltungsrates Europäer seien. (L. Bernhard a. a. O. S. 32.)

beitsamt, sondern auch an der Brüsseler Finanzkonferenz und an den Verkehrskonferenzen in Paris und Barcelona teilgenommen. Daß seine Mitwirkung bei der Fleckfieberbekämpfung in Polen zunächst auf die finanzielle Unterstützung beschränkt wurde, ist auf politische Vorurteile und fachmännische Eifersüchteleien zurückzuführen. Als Barnes am 10. Dezember 1920 über die Einrichtung des beratenden Ausschusses für Hygiene sprach, erklärte er es für selbstverständlich, daß alle Länder aufgefordert würden, zu den technischen Kommissionen des Völkerbundes Mitarbeiter zu entsenden. Wenn auch die Anregung Nansens zu keiner Klarstellung dieser Frage führte, so bietet doch der nackte Sachverhalt einige Gewähr dafür, daß Deutschland auf die Dauer von den technischen Arbeiten des Völkerbundes nicht ausgeschlossen werden kann. Ende 1922 wurde deutscherseits an nicht weniger als sieben von den Aufgaben mitgearbeitet, die der Völkerbund aufgegriffen hatte. Es handelte sich um folgende Fragen: Mädchenhandel, Opium, Gesundheitswesen, geistige Arbeit, Arbeitsamt, russische Flüchtlinge und Verkehr. Dagegen ist Deutschland niemals zur Lösung einer politischen Frage hinzugezogen worden, ausgenommen das Abkommen zur Neutralisierung der Aalandsinseln.

▽ ▽

Die Verwaltung internationaler Ämter

Von den obigen technischen Stellen abgesehen, die unmittelbar zur Organisation des Völkerbundes gehören, übt dieser durch die Oberaufsicht über eine Anzahl von Ämtern und Büros für besondere Zwecke eine internationale Verwaltungstätigkeit aus, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf. Artikel 24 der Satzung bestimmt, daß alle künftig zu errichtenden internationalen Büros und Ausschüsse dem Völkerbunde unterzuordnen seien und daß dies vorbehaltlich der Zustimmung der vertragschließenden Teile auch mit allen internationalen Büros geschehen solle, die früher durch Kollektivverträge errichtet worden sind.

Es besteht bereits aus der Vorkriegszeit eine große Anzahl (über 20) internationaler Büros, d. h. durch Staatsverträge eingesetzter Ämter zur Behandlung der Fragen, die diese Abkommen betreffen. Als Beispiele seien angeführt: das Büro des Weltpostvereins und der Internationalen Telegraphenunion (Bern), das Internationale Amt für geistiges Eigentum (Bern), das Zentralamt für den internationalen Eisenbahntransport (Bern), das Internationale Landwirtschaftsinstitut (Rom), das Internationale Gesundheitsamt (Paris), das Internationale Büro für Gewichte und

Maße (St. Cloud), das Internationale Büro für Handelsstatistik (Brüssel), das Institut für Meereskunde (Kopenhagen).

Alle diese Stellen arbeiteten bisher nebeneinander. Die Schaffung einer Zentrale würde vieles vereinfachen, erleichtern und vereinheitlichen. Da es sich in allen Fällen um rein praktische Fragen handelt, die durch die Politik kaum verdorben werden können, so sind sie wohl geeignet, den Kern einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft abzugeben und sachliche internationale Arbeit zu fördern. Es war ein fruchtbarer Gedanke, den Völkerbund zu dieser Zentrale zu machen und ihm dadurch sichere Zukunftsaussichten zu eröffnen.

Keines der Ämter aus der Vorkriegszeit hat jedoch bisher den Wunsch nach Anschluß an den Völkerbund geäußert. Auch können sie diesem nur mit Einwilligung der Staaten, die an den diesbezüglichen Abkommen beteiligt sind, unterstellt werden. Die Zustimmung läßt sich durch die Kündigung der Unionsverträge, also durch Auflösung und sofortige Neugründung erzwingen. In ähnlichen Fällen ist dieser Weg bereits beschritten worden, um Deutschland aus internationalen Vereinigungen auszuschließen [1]). Bei wichtigen zwischenstaatlichen Zweckverbänden ist dieses Mittel aber nicht gut anwendbar und ganz ausgeschlossen gegenüber Großmächten wie den Vereinigten Staaten. Diese verweigerten bisher ihre Zustimmung zur Angliederung von internationalen Organisationen an den Völkerbund, an denen sie beteiligt sind. Die Postunion, das Gesundheitsamt u. a. m. führen daher trotz Artikel 24 der Bundessatzung noch ihr selbständiges Dasein. Alle künftig ins Leben tretenden internationalen Büros und selbständigen Kommissionen werden aber jedenfalls dem Völkerbund unterstellt werden.

Von den Nachkriegsgründungen ist an erster Stelle das Internationale Arbeitsamt zu nennen, welches ebenso wie der Völkerbund durch den Vertrag von Versailles (Teil XIII) geschaffen wurde, in der Bundessatzung aber nicht erwähnt wird. Es bildet nach Artikel 392 „einen Bestandteil der Bundeseinrichtungen". Der Mitgliedskreis ist jedoch nicht der gleiche, obwohl Artikel 387 bestimmt, daß die Mitglieder des Bundes auch Mitglieder der Organisation der Arbeit sind. Deutschland ist z. B. im Internationalen Arbeitsamt und auf den Arbeitskongressen vertreten, ohne dem Völkerbunde anzugehören.

Obwohl die finanziellen Mittel des Arbeitsamtes nach Maßgabe des Artikels 392 vom Bunde aufgebracht werden, ist der Zusammenhang zwischen beiden Einrichtungen ein sehr loser. Sie ähneln sich in ihrem Aufbau, ferner auch darin, daß sie trotz großen Fleißes und ungeheuren Personalaufwandes wenig Positives leisten. Die

1) So ist z. B. die Union Internationale contre la Tuberculose an Stelle der Association Internationale contre la Tuberculose getreten, einzig und allein, um Deutschland von der internationalen Tuberkulosebekämpfung auszuschließen.

Beziehungen beider und der Grad ihrer gegenseitigen Einwirkung wird sich, unabhängig von den Bestimmungen des Versailler Vertrages, aus der Praxis ergeben. Das Internationale Arbeitsamt ist jedenfalls das einzige Organ des Völkerbundes, das eine beschränkte Autonomie besitzt. Keiner der Ausschüsse hat ausführende Gewalt oder entscheidende Befugnis.

Seit Errichtung des Völkerbundes sind erst wenige internationale Büros ins Leben getreten. Keines von ihnen kann sich an Bedeutung mit dem Internationalen Arbeitsamt messen. Zunächst wurde das Internationale Hydrographische Büro übernommen, das seinen Sitz in Monaco hat [2]). Der Rat hat es durch Beschluß vom 2. Oktober 1921 dem Völkerbund gemäß Artikel 24 unterstellt, und zwar auf Antrag des Vorsitzenden des Büros, nicht der beteiligten Regierungen. Damals waren 19 Staaten dem Amte beigetreten. Ebenso wurde durch Beschluß des Rates vom 11. Januar 1922 das internationale Büro zur Kontrolle des Alkoholhandels in Afrika dem Völkerbunde angegliedert. Es ist durch das Abkommen vom 10. September 1919 geschaffen worden, das Deutschland im Artikel 126 des Versailler Vertrages anerkannt hat. Sein Sitz ist Brüssel. Es hat die Aufgabe, alle Urkunden zu sammeln, die zwischen den vertragschließenden Teilen mit Bezug auf die Einfuhr und die Herstellung von geistigen Getränken gemäß den Bestimmungen des genannten Abkommens ausgetauscht werden. Das letztere war damals erst von Belgien, Frankreich und England ratifiziert worden.

Der Völkerbund hat auch bereits die Initiative zur Schaffung neuer internationaler Ämter ergriffen. Auf Grund der Bestimmungen des Artikels 24 hat z. B. der Rat am 19. Mai 1920 beschlossen, eine internationale statistische Kommission ins Leben zu rufen, um das statistische Material zu bearbeiten, das auf Grund verschiedener internationaler Abkommen von mehreren internationalen Stellen gesammelt wird. Der Generalsekretär des Bundes hatte bereits im August 1919 eine Kommission von Sachverständigen in London versammelt, die derartige Arbeiten als sehr erwünscht bezeichnete. Dieser statistische Ausschuß des Völkerbundes setzt sich zusammen aus zwei Vertretern des internationalen statistischen Instituts (gegründet 1885) und je einem Vertreter des internationalen Arbeitsamts, des internationalen Ackerbauinstituts und des internationalen Büros für Handelsstatistik. Diesen wurden ferner vier mit Namen benannte Fachmänner beigegeben und dem Ausschuß gestattet, weitere Mitglieder zu cooptieren. Es wurden ein Engländer und ein Belgier hinzugewählt und eine Stelle für einen Japaner offengelassen. Am 3. August 1920 beschloß der

2) Deutschland wurde zur Mitarbeit an diesem Büro nicht aufgefordert, wohl aber die Vereinigten Staaten, die auch beigetreten sind.

Rat, daß weitere Ergänzungen der Kommission nicht stattfinden sollten. Erst nach der Konferenz von Genua wurden weitere Mitglieder — darunter ein deutsches — aufgenommen.

Eine Parallelaktion hierzu ist von der interalliierten parlamentarischen Handelskonferenz ausgegangen, die 1919 auf ihrer Tagung in Brüssel ein Internationales Handelsamt gründete. Seine Aufgabe soll sein die Sammlung, Sichtung und Veröffentlichung von Handelsstatistik und -gesetzgebung. Obwohl es sich hierbei um ein privates oder höchstens als halbamtlich zu bezeichnendes Unternehmen handelte, wandte sich die belgische Regierung 1921 an den Völkerbund mit der Bitte, dieses Amt für seine Zwecke zu übernehmen. Der Rat forderte am 27. Juni 1921 ein Gutachten vom Finanz- und Wirtschaftsausschuß ein, das am 19. September vorlag und Zurückhaltung empfahl, zumal die Kompetenzen dieses Handelsamts noch gar nicht gegenüber denen des Internationalen Büros für Handelsstatistik in Brüssel abgegrenzt seien, das zwar 1913 durch internationales Abkommen geschaffen wurde, seine Arbeiten aber noch nicht aufgenommen hat. Die Bundesversammlung faßte am 27. September 1921 einen entsprechenden Beschluß.

Angesichts der beschränkten Anwendbarkeit des Artikels 24 verdient die Anregung der englischen Regierung auf der dritten Bundestagung Erwähnung, der Rat möge aufgefordert werden, die internationale Bekämpfung unzüchtiger Veröffentlichungen zu fördern. Der Antrag stieß auf einige Bedenken, allerdings weniger der Art, wie sie der Delegierte von Haiti (am 28. September 1922) geltend machte: Die Auffassung über Moral und Unmoral sei in den einzelnen Ländern sehr verschieden. Die Angelsachsen z. B. neigten zu übertriebener Prüderie. Man müsse sich vor Übereifer hüten. „Hätte man zu allen Zeiten einen strengen Maßstab angelegt, so wäre die Welt um klassische Meisterwerke ärmer.“ Die Bundesversammlung fand, daß es weniger die Aufgabe des Völkerbundes als der einzelnen Regierungen sei, das Erforderliche zu veranlassen. Eine internationale Regelung der Frage war bereits 1910 versucht worden. Damals hatte die französische Regierung eine Konferenz einberufen, die (am 4. Mai 1910) zu einem verwaltungstechnischen Übereinkommen führte, das fünfzehn Staaten zeichneten und einzelne ratifizierten[3]). Der Erfolg blieb aus, da die ebenfalls in Aussicht genommene Konvention niemals fertiggestellt wurde, die eine Übereinstimmung der Landesgesetze herbeiführen sollte. Die Bundesversammlung beschloß am 28. September 1922, Frankreich wiederum die Einberufung einer Konferenz zu überlassen, die in Genf unter den Auspizien des Völkerbundes stattfinden soll. Ferner wurde dem Rat nahegelegt, allen Staaten den

3) Dies Übereinkommen gehört zu denen, die durch den Versailler Vertrag nicht aufgehoben wurden (vgl. Art. 282 Nr. 18).

Anschluß an das Abkommen von 1910 anzuempfehlen. Die neue Konferenz soll im September 1923 während der vierten Bundestagung zusammentreten.

Da der Bund mit der Angliederung der internationalen Ämter so wenig Erfolg hatte, wandte er sich, nicht ohne eine gewisse Vorsicht, den halbamtlichen und privaten Gründungen zu. Deren gab es vor dem Kriege über 500, und auch heute noch fast 300, so daß genügend Auswahl vorhanden ist[4]). In zweierlei Hinsicht bestehen jedoch in der Regel Schwierigkeiten: Einmal befinden sich viele dieser Organisationen in Geldnöten, der Bund wird aber nur selten in der Lage sein, ihnen finanzielle Unterstützung zu gewähren. Ferner sind nicht alle diese Gründungen so solide, daß der Völkerbund sie sich unbedenklich angliedern könnte, ohne Enttäuschungen befürchten zu müssen. Der Rat hat es trotzdem für angezeigt gehalten, sich mit einigen dieser privaten Unternehmen zu befassen. Er hat sogar am 27. Juni 1921 allgemeine Richtlinien aufgestellt für Organisationen, die als Ersatz für die im Artikel 24 angezogenen internationalen Ämter dienen können.

Hierher gehören gewisse Schritte, die der Völkerbund zur Förderung der Internationale geistiger Arbeit unternommen hat. Nur handelt es sich leider nicht um die Förderung einer wahren internationalen Gesinnung, sondern um reine Bundesbestrebungen, also gewissermaßen um eine Vereinsmeierei der Staaten. Die internationale Universität in Brüssel ist z. B. lediglich ein Propagandaunternehmen des Feindbundes und lehnt jede Beteiligung von Nichtmitgliedern des Völkerbundes streng ab[5]). Der Rat beschloß am 31. Juli 1920, daß dieses Unternehmen zu begünstigen sei. Nachdem die Universität vom 5. bis 20. September 1920 ihr erstes „Semester" abgehalten hatte (an dem etwa 100 Studenten

4) Über diese Vereinigungen und Stellen gibt ein „Handbuch der internationalen Organisationen" Auskunft, das das Generalsekretariat in Genf 1922 herausgegeben hat, und das durch eine vierteljährlich erscheinende Schrift fortlaufend ergänzt wird.

5) Vor dem Kriege war die internationale Studentenbewegung unpolitisch und strebte idealen Zielen nach. Im November 1919 wurde in Straßburg von 17 Völkerbundsstaaten die „Confédération Internationale des Etudiants" mit vorwiegend politischen Zwecken gegründet. Ganz wie beim Völkerbund selbst, setzten die Feindbundsstaaten die Statuten der neuen Vereinigung fest und machten die Aufnahme von Studentenverbänden der Mittelmächte von der Zulassung der letzteren zum Völkerbund abhängig. Auf Betreiben der neutralen Studentenvertreter wurde die Streichung dieser Bestimmung auf der Ausschußtagung, die im September 1920 anläßlich der Gründung der internationalen Universität in Brüssel stattfand, in Aussicht genommen und ist auf dem ersten ordentlichen Kongreß in Prag, Ostern 1921, erfolgt. Dafür wurde aber die Zulassung deutscher Verbände anderweitig erschwert. Die C.I.E. bleibt nach wie vor nur ein studentischer Ableger des Völkerbundssekretariats. Ihr Sitz ist Brüssel, der der Internationalen Universität. Näheres siehe bei J. E. Lips, Die internationale Studentenbewegung nach dem Kriege. Leipzig 1921.

teilnahmen), kam der Rat am 29. Februar 1921 auf seinen früheren Beschluß zurück und ermächtigte den Generalsekretär, dem Unternehmen alle in seiner Macht stehende Unterstützung zu gewähren. Der Generalsekretär sprach daraufhin in einem Schreiben vom 25. Mai 1921 der Universität seine besten Wünsche aus. Ein zweiter Kursus wurde vom 20. August bis 5. September 1921 abgehalten.

Auch der Verband der Internationalen Vereinigungen, der 1910 in Brüssel gegründet wurde und der seinerseits 1920 die internationale Universität ins Leben rief, ist unter der Patronage des Rates zu einem — vom internationalen Standpunkt aus gesehen — parteipolitischen Gebilde geworden. Trotzdem oder deshalb beschloß die (2.) Bundesversammlung am 18. Dezember 1920, gemäß dem Antrag ihrer (2.) Kommission, den Rat aufzufordern, Verband und Universität weiter wie bisher zu unterstützen.

Am 27. Juni 1921 hat der Rat ferner — trotz anfänglicher Bedenken — beschlossen, das Bureau internationale d'assistance publique et privé, das seinen Sitz in Paris hat, unter die Autorität des Völkerbundes zu stellen. Dieses Büro wurde auch früher schon als eine halboffizielle Institution anerkannt, obwohl es nicht durch Staatsvertrag geschaffen worden ist. Seine Nützlichkeit und sein philantropischer Charakter sicherten ihm von jeher die amtliche Förderung aller Regierungen. Es befaßt sich in erster Linie mit der Fürsorge für bedürftige Ausländer.

Es bliebe noch zu erwähnen, daß der Bund es versäumt hat, sich in dem wünschenswerten Maße der zahlreichen internationalen Kongresse anzunehmen, die alljährlich stattfinden. Die Satzung sieht dies nicht vor. Es läge aber im Interesse eines wahren Völkerbundes, sich der Brücken zu bedienen, die technische und private Veranstaltungen dieser Art von Land zu Land geschlagen haben. Soll der Bund der Völker zur Wirklichkeit werden, so muß er aufgebaut sein auf dem, was sie verbindet — und nicht allein auf den politischen Momenten, die sie meist trennen. Es gab und gibt noch heute eine weitgehende Gemeinschaft der Interessen aller Länder der Erde. Diese könnte einer Weltdemokratie zur Grundlage dienen. Der Umfang der internationalen Beziehungen dieser Art wird oft nicht richtig erkannt. Von 1900 bis 1910 fanden 1600, von 1911 bis 1914 weitere 500 internationale Kongresse jeder Art statt. An diesem regen geistigen Leben darf ein Völkerbund nicht achtlos vorübergehen. Freilich würde zunächst noch manches wiederaufzubauen sein, was der Weltkrieg zerstört hat. Die Genfer Allianz ist hierzu kaum in der Lage, da sie, ein Werkzeug der Alliierten, deren Streben Rechnung tragen muß, Deutschland tunlichst von internationaler Zusammenarbeit auszuschließen, nicht nur auf politischen, sondern auch auf kulturellen, humanitären und wirtschaftlichen Gebieten.

Bei der Behandlung der Aufgaben des Völkerbundes sollen weiter unten diejenigen mit politischem Charakter vorzugsweise erörtert werden. Deshalb sei an dieser Stelle auf die große Bedeutung hingewiesen, die den technischen Organisationen des Völkerbundes zukommt, namentlich denen, die Aufgaben der Hygiene, des Transits und Verkehrs, der Wirtschaft und der Finanz, sowie ähnliche Alltagsfragen zu lösen haben. Sie sichern bis zu einem gewissen Grade die Zukunft des Bundes, sie schweißen die Mitglieder zu einer Einheit zusammen und werden vielleicht das Einzige sein, was das Fortbestehen dieses Völkerbundes rechtfertigt, wenn erst die Verderblichkeit der Pariser Friedensschlüsse voll erkannt ist. Die Beamten des Generalsekretariats wenden sich deshalb diesen Aufgaben auch mit besonderen Hoffnungen zu. Man kann sich andererseits aber nicht der Tatsache verschließen, daß die wirtschaftlichen und humanitären Aufgaben allein weder einen Apparat von dem Umfange des Genfer Generalsekretariats, noch Aufwendungen in Höhe des gegenwärtigen Bundeshaushalts rechtfertigen oder erfordern würden.

▽ ▽

Das Generalsekretariat

Das Generalsekretariat ist das älteste und wohl auch einflußreichste Organ des Völkerbundes. Es arbeitet wie jede andere Behörde und hat den Umfang etwa eines Vorkriegs-Ministeriums. In der Tat wurde es am 9. September 1922 von Hymans, dem belgischen Vertreter im Rat, der dritten Bundesversammlung gegenüber als eine Art internationales Ministerium hingestellt. Sein höheres Personal besteht aus „Fachleuten", also im wesentlichen aus Beamten und Diplomaten [1]). Diese werden angeblich vom Generalsekretär nach seinem Ermessen berufen und sollen nicht ihr Heimatland vertreten, sondern die Interessen des Völkerbundes wahrnehmen. Tatsächlich werden diese oberen Beamten natürlich von ihren Ländern vorgeschlagen, und es findet eine Art Verteilung der Posten unter die verschiedenen Staaten statt. Das Überwiegen der Angehörigen der alliierten Hauptmächte kann nicht überraschen. Unter diesen befindet sich übrigens eine Anzahl überzeugter Internationalisten. Viele von ihnen haben während des Krieges in den interalliierten Wirtschafts- und sonstigen Kommissionen gesessen, bringen also einige nützliche Erfahrungen mit und haben Verständnis für die Notwendigkeit internationaler Solidarität. Im Personal des Bundessekretariats sind übrigens die Engländer unverhältnismäßig stark vertreten, was wohl mit dem Umstand zusammenhängt,

1) Vom Gesamtpersonal sind aber nur etwa ein Zehntel Beamte.

daß der Generalsekretär ein Engländer ist. Da Englisch und Französisch die Amtssprachen des Bundes sind, ist es nur natürlich, daß das untere Personal im wesentlichen aus Engländern und Franzosen besteht. Daß diese Beamten nur die Interessen des Völkerbundes vertreten, ist natürlich eine fromme Fabel. Es kann keiner von ihnen sich von seiner Vergangenheit loslösen. Da das Sekretariat nur schwach mit Neutralen durchsetzt ist und jedes sonstige Gegengewicht fehlt, kann man sich vorstellen, daß z. B. deutsche Anliegen und Beschwerden zwar sachlich korrekt, aber ohne Liebe behandelt werden und liegen bleiben, wenn dies „wünschenswert" erscheint [2]).

Generalsekretär des Völkerbundes ist Sir Eric Drummond. Die Anlage zur Bundessatzung bestimmt ihn ausdrücklich zum ersten Inhaber dieses Postens. Drummond ist aus dem englischen Ministerium des Äußeren hervorgegangen. Auf der Pariser Friedenskonferenz war er die rechte Hand von Balfour. Sein Name ist also auf das engste mit der katastrophalen Friedenspolitik der Alliierten verknüpft. Die Verteilung der leitenden Stellen erfolgte auf Grund eines Abkommens zwischen den Alliierten. Der Engländer erhielt den Posten des Generalsekretärs. Der Franzose Albert Thomas wurde dafür Leiter des internationalen Arbeitsamts. Auf diese Weise konnte man einen unbequemen Sozialisten kaltstellen, denn Thomas sah sich inzwischen genötigt, alle sonstigen Ämter niederzulegen, um seinen Aufgaben in Genf gerecht werden zu können. Um das Übergewicht Englands im Generalsekretariat zu mildern, wurde ein Franzose zum stellvertretenden Generalsekretär [3]) ernannt, ein Italiener und ein Japaner zu Untergeneralsekretären, ferner ein Franzose zum Direktor der wichtigsten Abteilung, nämlich der politischen. Die einzelnen Abteilungen sind in derselben Weise an verschiedene Länder vergeben [4]). Auch Neutrale befinden sich zuweilen in leitenden Stellungen. Von den Arbeiten dieser

---

2) Im Generalsekretariat sind nicht nur Angehörige von Mitgliedsstaaten angestellt. Es gibt dort z. B. Nordamerikaner, Armenier und Russen, aber keinen einzigen Deutschen. Bei dem deutschfeindlichen Charakter des Bundes ist dies wohl auch vorläufig nicht möglich. — Über die mangelnde Universalität des Generalsekretariats hinsichtlich der Auswahl des Personals haben 1921 Delegierte sowohl Columbiens wie Indiens Beschwerde geführt. Der letztere machte geltend, daß 136 Angestellte Engländer und 73 Franzosen seien. 13 Nordamerikanern, die nicht Mitglieder des Bundes seien, stehe ein einziger Inder gegenüber.

3) Daß dies Amt mit der Nationalität verknüpft ist, zeigte sich deutlich, als der erste stellvertretende Generalsekretär (Monnet) im Dezember 1922 zurücktrat. Seine Stelle erhielt Avenol, ebenfalls ein Franzose.

4) 1. Politik (Frankreich), 2. Recht (Holland), 3. Wirtschaft und Finanz (England), 4. Verwaltungsausschüsse und Minderheitenschutz (Norwegen), 5. Verkehr (Italien), 6. Nachrichtenwesen und Presse (Frankreich), 7. Mandate (Schweiz), 8. Internationale Ämter (Japan), 9. Soziale Fürsorge (England), 10. Rüstungswesen (Italien), 11. Gesundheitswesen (Polen).

einzelnen Abteilungen erfährt man wenig. Überhaupt umgibt sich das Sekretariat mit viel Geheimnis.

Die Bundesversammlung 1920 bzw. deren (4.) Kommission war sehr neugierig, die Namen, Personalien und Gehälter aller Beamten des Bundes — es sind mehr als 300 — kennenzulernen. Gegenüber der Öffentlichkeit wurde aber große Vorsicht geübt. Der Grund dieser Scheu ist nicht recht ersichtlich. Am 30. November 1920 wurde z. B. Albert Thomas aufgefordert, ein Verzeichnis der Beamten des Internationalen Arbeitsamts und ihrer Gehälter vorzulegen. Er erklärte sich hierzu bereit, bat sich aber größte Diskretion aus. In einem Lande sei — horribile dictu — diese Aufstellung vollinhaltlich der Presse mitgeteilt worden. Die Bundesversammlung beschloß aber am 17. Dezember 1920, daß alljährlich eine Liste zu veröffentlichen sei, die über Nationalität, Gehalt und sonstige Gebührnisse sowie besondere Verdienste der Beamten des Generalsekretariats wie des Internationalen Arbeitsamts Aufschluß gebe.

Der Rat beschloß am 19. Mai 1920, die Beamten des Sekretariats nur auf fünf Jahre in ihrer Stellung zu bestätigen. Nach Ablauf dieser Zeit sollte ein Teil wiederernannt bzw. zu höheren Stellen befördert werden. Die zweite Bundesversammlung entschied sich jedoch für längere Perioden. Die obersten Beamten bis herab zum Direktor sollten (in der Regel) auf sieben Jahre angestellt werden, die nächsten Klassen 14 und 21, die unterste Klasse, die technischen Arbeiter, auf 28 Jahre. Auf diese Weise soll einerseits für die Kontinuität der Arbeiten gesorgt, andererseits aber auch eine Blutauffrischung ermöglicht werden. Die Gefahr der Bürokratisierung ist trotzdem sehr groß, namentlich dann, wenn sich eine Art Völkerbundskarriere herausbildet. Man muß im Auge behalten, daß eine Behörde durch die Beschäftigung von mehreren hundert Personen gewissermaßen selbsterhaltend wird. In Deutschland weiß man dies ja zur Genüge, und auch das Internationale Arbeitsamt kann als Beispiel herangezogen werden. Sind erst einmal Akten angelegt, dann können die Beamten sich gegenseitig mit Anfragen beschäftigen, Konferenzen vorbereiten, bei denen nichts herauskommt, und diese Konferenzen nachher wieder bearbeiten. Treten hierzu noch Übersetzungsarbeiten (in seinem ersten Geschäftsjahr, bis zum 30. Juni 1920, hatte das Sekretariat bereits 8287 Eingänge aus aller Herren Länder und 4728 Ausgänge), so wird die produktive Arbeit schließlich gleich Null, und von einem Fortschritt ist keine Rede mehr.

Der Berichterstatter der ersten Bundesversammlung für das Generalsekretariat (Allen, Neuseeland) erklärte am 17. Dezember 1920 der Bundesversammlung, es sei die Pflicht des Bundes, seine Beamten sorgsam auszuwählen und gut zu bezahlen. Dagegen sei es die Pflicht dieser Beamten, einen „esprit de corps" zu entwickeln,

der nicht nur national, sondern international sei. Dies Programm wäre schön und gut, wenn die Genfer Allianz ein wahrer Völkerbund wäre. Bei ihrem Mangel an Universalität und der besonderen Zusammensetzung des Generalsekretariats besteht aber die große Gefahr, daß sich in diesem Kreise ein wahrer Feindbundsgeist entwickelt[5]). An den mit Politikern besetzten höheren Stellen läßt sich dies bereits an zahlreichen Beispielen nachweisen. Es besteht wenig Aussicht, daß dieser Beamtenkern dem Bunde einen Geist wahrer Internationalität einflößen werde. Der Versailler Bund ist und bleibt ein politischer Verband, seine Tätigkeit eine Interessenvertretung. Diese Tatsache spiegelt sich in der Gesinnung gerade seiner einflußreichsten Beamten deutlich wider.

Die Forderung ausreichender Besoldung für die Bundesbeamten erscheint ganz natürlich und gerechtfertigt. Man darf aber nicht die Nachteile übersehen, die daraus erwachsen. Hochbezahlte Stellen werden nicht nur allgemein begehrt und mit allen erdenklichen Mitteln angestrebt, sie ziehen auch den glücklichen Besitzern Verleumdungen der Neider zu. Diese Erscheinung wäre, trotz lästiger Intriguen, nicht so bedenklich, wenn sie nicht die Gegenwirkung auslöste, daß die hochbezahlten Angestellten des Generalsekretariats gar zu sehr vom Wunsch beseelt sind, ihre Daseinsberechtigung nachzuweisen. Auf dem engen Gebiete, das der Oberste Rat dem Völkerbund überlassen hat, könnten sie leicht eine ins Unzuträgliche gesteigerte Tätigkeit entfalten und haben dies auch bereits in mehreren Fällen getan. Die (4.) Kommission der zweiten Bundesversammlung und ihr Berichterstatter (Noblemaire, Frankreich) machten sogar am 1. Oktober 1921 den Beamten des Generalsekretariats und des Internationalen Arbeitsamts einen Hang zur unzulässigen Initiative und zu Kompetenzüberschreitungen zum Vorwurf. Wäre es möglich, die leitenden Stellen in Genf ehrenamtlich zu besetzen, dann würde der Bund sicherlich besser fahren. Vor allem würde dann die Personenfrage nicht mehr bei den verschiedenen Plänen und ihrer Ausführung die gleiche Rolle spielen wie heute.

Das Generalsekretariat ist Sekretariat des Rates wie der Bundesversammlung. Neben dieser doppelten Funktion übt es auch weitere aus eigenem Rechte aus. Es ist seine Aufgabe, die Arbeiten des Rates und der Bundesversammlung vorzubereiten. In dieser Tätigkeit begründet sich sein sehr großer Einfluß auf die Politik des Völkerbundes. Als Berater aller Stellen, häufig auch der Kom-

---

5) In der Tat erklärte ein Vertreter Frankreichs am 1. Oktober 1921 vor der Bundesversammlung, die Gesinnung der Bundesbeamten sollte nicht international sein, sondern „multi-national". Ihre Bemühungen sollen also nicht zugunsten der Menschheit gehen, sondern der „vielen Völker", der Verbündeten.

missionen, und nur geringem Wechsel unterworfen, trägt seine Meinung großes Gewicht. Bei zahlreichen Entscheidungen wurden die Vorschläge des Generalsekretariats unverändert oder mit ganz geringfügigen Ergänzungen vom Rat angenommen. So der Entwurf für den Regierungsausschuß des Saargebiets am 13. Februar 1920, der für die Danziger Wahlen am 11. April 1920. Offenbar liegt auch den meisten Referaten eine Ausarbeitung dieses Sekretariats zugrunde.

Das Generalsekretariat kann die Dinge beschleunigen oder verzögern, es kann die einzelnen Fragen dem Rat oder der Versammlung schmackhaft machen, es ist auch imstande, Sachen von geringerer Bedeutung unter den Tisch fallen zu lassen. Um sich zu vergegenwärtigen, wie wichtig die Rolle und wie groß der Einfluß des Generalsekretärs ist, muß man ihn mit einem Kabinettschef vergleichen, dessen Minister dauernd abwesend ist und nur jeden dritten Monat zur Erledigung seiner Amtsgeschäfte zurückkehrt, während jedes Jahr nur einmal der Ministerrat (die Bundesversammlung) tagt. Der Einfluß eines solchen Mannes und seiner Mitarbeiter kann gar nicht überschätzt werden.

Die Zukunft des Bundes hängt in hohem Maße von der Geschicklichkeit des Generalsekretariats ab. Dieses muß für die harmonische Zusammenarbeit der Bundesmitglieder und deren Verständnis für die Tätigkeit des Bundes sorgen. In diesem Sinne hat der Berichterstatter für die zweite Bundesversammlung verlangt, daß der Generalsekretär und sein Stellvertreter — was bis dahin nicht geschehen sei — sich ständig auf Reisen begeben, um die Wünsche der einzelnen Mitgliedstaaten an Ort und Stelle zu erfahren. Es genüge, wenn ein Untergeneralsekretär in Genf die Geschäfte führe.

Zu den allgemeinen und den büromäßig zu erledigenden laufenden Angelegenheiten treten aber eine Reihe wichtiger Aufgaben, die in der Satzung vorgesehen sind. Besondere Rechte und Pflichten werden dem Generalsekretär durch Artikel 15 Absatz 1 übertragen. Bei einer Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte und die von einer der Parteien — zur Entscheidung durch den Rat — angezeigt wird, hat der Generalsekretär „alles Nötige zu erschöpfender Untersuchung und Prüfung" zu veranlassen. Das Sekretariat besorgt nach Artikel 18 die Eintragung und Veröffentlichung der internationalen Verträge. Nach Artikel 24 Absatz 2 liegt ihm, mit Genehmigung des Rates, die Unterstützung von Angelegenheiten ob, die durch allgemeine internationale Übereinkommen geregelt sind. Von ihm werden die Sekretariate der Kommissionen und Konferenzen eingerichtet u. a. m.

Da der Rat des Völkerbundes und die Kommissionen, auch die der Bundesversammlung, größtenteils im Geheimen tagen, ist das Generalsekretariat die Stelle, die in erster Linie die Verbindung mit der Öffentlichkeit aufrecht erhält. Auch das erhöht ihren Ein-

fluß. Das Sekretariat gibt das monatliche „Journal officiel" des Völkerbundes heraus, ferner in dem „Resumé Mensuel des Traveaux de la Société des Nations" einen gedrängten, propagandistisch gehaltenen Tätigkeitsbericht, sowie während der Bundestagung einen „Compte Rendu" und ein tägliches „Journal". Es besitzt ein besonderes Pressebüro, das eine regelrechte Korrespondenz versendet, die aber nur von wenigen Zeitungen benützt wird. Die Tendenz dieser Korrespondenz ist, den Völkerbund herauszustreichen und seine Fehler und Unterlassungen zu beschönigen. Mit den Daten nimmt es die Pressestelle nicht immer sehr genau. Ihre Veröffentlichungen atmen übrigens völlig die Gedankenwelt der Alliierten, doch werden alle Wendungen vermieden, die für Deutschland verletzend wären. Die Nachrichtenabteilung im weiteren Sinne arbeitet vorzüglich, mit unermüdlichem Eifer und größter Gefälligkeit gegenüber Interessenten.

Die Öffentlichkeit erfährt natürlich nur einen Teil von dem, was im Völkerbund vorgeht. Es wird lange nicht alles veröffentlicht. Auch das, was bekanntgegeben wird, ist sorgfältig zurechtgestutzt. Es sei nur an die Referate erinnert, die in den öffentlichen Sitzungen des Rates verlesen werden und die so vorbereitet sind, daß sie stets einstimmig angenommen werden können. Für den Schriftverkehr ist das Verfahren des Foreign Office eingeführt, nach dem alle Erlasse und Berichte stets so abgefaßt werden, daß sie jederzeit veröffentlicht werden können. Die englische Diplomatie ist ja in der Furcht des Blaubuches aufgewachsen. Was sich zur Veröffentlichung nicht eignet, muß dem Privatbrief oder dem Telegramm „nur für den Staatssekretär, *Private*" anvertraut werden. Dem französischen Vorsitzenden des Saarausschusses war dieses Verfahren anfangs nicht geläufig, und er reichte einige ungeschminkte Berichte ein. Darauf schrieb ihm Sir E. Drummond am 25. Mai 1920: „Bei der Abfassung der Berichte des Regierungsausschusses muß stets die Möglichkeit ihrer Veröffentlichung im Auge behalten werden. Falls der Ausschuß der Ansicht ist, daß die Veröffentlichung einer Tatsache oder einer Auffassung im Augenblick besser unterbliebe, so sollte er über diese Tatsache oder Auffassung einen besonderen Bericht mit dem Vermerk ‚Vertraulich' abfassen." Der Wink ist wohl deutlich genug! Drummond, der selbst in der Furcht des Blaubuches erzogen wurde, fährt dann fort: Der Rat behält sich allerdings vor, solche „vertraulichen" Berichte ebenfalls zu veröffentlichen.

Bis Ende Oktober 1920 hielt sich das Generalsekretariat in London auf, um dann nach Genf als dem Sitz des Völkerbundes überzusiedeln. Genf ist gemäß Artikel 7 (Abs. 1) Bundessitz, doch ist der Rat berechtigt, ihn jederzeit an einen anderen Ort zu verlegen (Abs. 2). Vorübergehend bestand innerhalb des Feindbundes Neigung, Brüssel zum Sitz des Völkerbundes zu

machen[6]). Belgien unterstützte auf das lebhafteste diesen Plan. Die Völkerbundskommission der Friedenskonferenz entschied sich aber mit 12 gegen 6 Stimmen für Genf[7]). In dem Telegramm, das der Rat im Mai 1920 von Rom aus an Präsident Wilson richtete, um ihn aufzufordern, die Bundesversammlung in der ersten Hälfte November 1920 einzuberufen, wurde ihm nahegelegt, Brüssel zum Ort dieser ersten Tagung zu bestimmen. Die Schweiz sah sich daher veranlaßt, in den letzten Tagen des Mai durch eine Note an die Alliierten gegen diesen Plan Verwahrung einzulegen. In dem ersten Rundschreiben vom 8. Juni, das die Mitglieder auffordert, sich auf die Bundesversammlung vorzubereiten, war der Ort der Tagung noch offengelassen. Schließlich blieb es aber bei Genf. Das zuweilen auftauchende Gerücht, daß der Sitz des Bundes eventuell nach Konstantinopel, Turin oder Wien verlegt werden soll, dürfte nicht sehr ernst zu nehmen sein. Allerdings ist Genf im Laufe der letzten Jahre eine der teuersten Städte der Welt geworden, einmal durch den hohen Kurs des Schweizer Franken, sodann durch Frankreichs Haltung in der Zonenfrage, nämlich die Verlegung der französischen Zollgrenze bis dicht vor die Tore der Stadt, und schließlich auch durch den Zustrom von Beamten und sonstigen Interessenten des Völkerbundes, des internationalen Arbeitsamts und der anderen internationalen Stellen.

Die Frage des Bundessitzes dürfte durch die am 30. November 1920 angenommene Geschäftsordnung der Bundesversammlung endgültig geregelt sein. Während der Rat gemäß Artikel 7 Absatz 2 berechtigt bleibt, den Bundessitz jederzeit an einen anderen Ort zu verlegen, bestimmt die Geschäftsordnung, daß die Bundesversammlung „gewöhnlich" in Genf zusammentreten soll. „Doch kann auch auf Antrag einer Mehrheit ein anderer Ort gewählt werden, wenn die Umstände es erfordern." Nachdem der Völkerbund alle seine Büros in Genf untergebracht hat, wird es der Versammlung kaum noch möglich sein, anderswo zu tagen. Es müßten schon sehr zwingende Gründe vorliegen, wie der Ausbruch eines großen europäischen Krieges. In einem solchen Falle würde aber wahrscheinlich das Rumpfparlament auf weitere Arbeiten verzichten.

Der Rat ist naturgemäß weniger an einen bestimmten Ort gebunden. Bekanntlich hat er auch nach der Übersiedlung nach Genf seine Tagungen wiederholt in Paris und London abgehalten, ungeachtet der Unkosten, die die Überführung von siebzig bis achtzig

6) Für den Geist dieses Völkerbundes ist recht bezeichnend, daß Genf, der Mittelpunkt der Kriegspropaganda des Feindbundes, ausgesucht wurde, und nur Brüssel, die Hauptstadt des von Haß und Kriegsleidenschaft verzehrten Belgien zur Wahl stand. Die Fortsetzung einer jahrzehntealten Tradition und die Verlegung des Bundessitzes nach dem neutralen Haag wurde überhaupt nicht erwogen.

7) Kluyver a. a. O. S. 29.

Beamten des Bundessekretariats zur Folge hatten [8]). Allzuoft sollte sich der Rat diesen Luxus nicht leisten. Die Kosten sind sehr erheblich. Sie fallen sämtlichen Mitgliedern zur Last, obwohl nur der geringste Teil von ihnen im Rat vertreten ist. Anläßlich des Ausflugs nach Paris im Februar 1921 rechnete der Generalsekretär aus, daß eine Tagung von zwei Wochen Dauer 75 000 Franken (Gold) kosten werde. Ausreichende Deckung für derartige Auslagen war nicht vorhanden, da der Etat für „Reisekosten der Bundesbeamten" während des ganzen Jahres nur 150 000 Franken vorsah. Die laufenden Ausgaben für Reisen betragen aber monatlich bereits 10—15 000 Franken. Infolgedessen mußte diese Pariser Reise aus den Etatsposten Veröffentlichungen, Zinsgebühren und unvorhergesehene Ausgaben des Generalsekretärs bestritten werden. Da aber der Rat auf die liebgewordene Gewohnheit, den Ort seiner Tagung zu wechseln, nicht verzichten wollte, mußte in dem Haushalt für 1922 der Betrag von 200 000 Goldfranken für diesen Zweck vorgesehen werden. Die dritte Bundesversammlung konnte sich von der Notwendigkeit dieser Aufwendung nicht überzeugen und empfahl durch einen Beschluß vom 29. September 1922 dem Rat dringlichst, wenn irgend möglich nur in Genf zu tagen.

Der Haushalt des Völkerbundes ist recht erheblich, größer wahrscheinlich, als seine Begründer vorausgesehen haben. Der Bund besitzt weder Vermögen, noch das Recht, Steuern zu erheben. Es ist auch noch kein Carnegie auf den Gedanken gekommen, ihm eine Stiftung zuzuwenden. Da also eigene Einnahmen nicht vorhanden sind, müssen die Unkosten durch Matrikularbeiträge der Mitglieder aufgebracht werden. Die Ausgaben der ersten Zeit waren unverhältnismäßig hoch, nicht nur weil große erstmalige Anschaffungen und einmalige Erwerbungen notwendig waren, sondern auch weil die bei den Siegerstaaten eingerissene Großzügigkeit im Auswerfen von Mitteln auf den Völkerbund abgefärbt hatte. Mit der Erkenntnis, daß der Boche nicht alles zahlen könne, zog auch in Genf größere Sparsamkeit ein. Bei jeder Erweiterung der Aufgaben des Bundes müssen jedoch seine Unkosten steigen. Die Matrikularbeiträge, die natürlich von den Parlamenten der einzelnen Länder bewilligt werden müssen, steigen mit.

Zunächst schien es selbstverständlich, und die Satzung sieht es so vor, daß die Bundesmitglieder allein die gesamten Unkosten zu tragen haben. Auf der zweiten Bundestagung wurde aber, am 3. Oktober 1921, beschlossen, die Nichtmitglieder, die an technischen Organisationen (Ausschüssen und Ämtern) des Bundes teilnehmen, aufzufordern, ihren Anteil an den Kosten dieser Organi-

8) Mit der ersten Verlegung, im Februar 1921, war eine Demonstration gegen die Schweiz beabsichtigt, die soeben den Durchmarsch der für Wilna bestimmten französischen Truppen verweigert hatte.

sationen zu tragen. Ein Recht der Kontrolle über diese Ausgaben, die sich die Bundesversammlung nach Vorbild der Parlamente ausdrücklich vorbehalten hat, wird ihnen nicht eingeräumt.

Der ersten Bundesversammlung ist ein dreifaches Budget vorgelegt worden. Es umfaßt die Zeit vom 5. Mai 1919 bis zum 30. Juni 1920, den Rest des Jahres 1920 und das Jahr 1921. Man sieht, daß die Arbeiten des Bundes, richtiger wohl des Generalsekretariats, bereits begonnen haben, noch ehe den deutschen Delegierten in Versailles die „Conditions de Paix" überreicht wurden, und daß der 10. Januar 1920 nicht als ein Zeitpunkt von grundlegender Bedeutung angesehen worden ist. Vielmehr wird der 30. Juni 1920 als Abschluß der sogenannten Vorbereitungsperiode betrachtet. Deutlich zeigt sich auch hier wieder, daß der Völkerbund eine Einrichtung des Feindbundes ist. Er beginnt seine Tätigkeit schon während des Krieges, er kümmert sich um keine Daten und schließt ab, wenn es den Alliierten genehm ist. Freilich wäre das alles ohne Belang, wenn es nicht eine äußerliche Parallele zu so vielen inneren Schäden darstellte.

Von 1921 an ist das Rechnungsjahr des Völkerbundes das Kalenderjahr. Der Generalsekretär hat drei Monate vor Jahresschluß den Haushaltsplan des kommenden Jahres dem Rat zu unterbreiten, ebenso vier Monate nach Jahresschluß die Abrechnung über das verflossene Etatsjahr. Der Rat hat der Bundesversammlung das Budget zum frühest möglichen Termin zur Genehmigung vorzulegen. Die Kosten sollten (nach Art. 6 Abs. 5) von den Bundesmitgliedern nach dem Verhältnis getragen werden, das für die Umlegung der Kosten des internationalen Büros des Weltpostvereins maßgebend ist [9]). Die Satzung schreibt dies Verfahren lediglich für die Kosten des Generalsekretariats vor. Der Rat „kann" jedoch (nach Art. 24 Abs. 3) bestimmen, daß zu diesen Kosten auch die Ausgaben der dem Bunde untergeordneten Stellen oder Ausschüsse gehören sollen [10]). Dies ist die Regel.

Obiges Verfahren ist bei der Abrechnung für die drei ersten Perioden angewandt worden. Der Umlageschlüssel des Weltpostvereins erwies sich aber für so große Beträge als unbrauchbar. Be-

9) Die Pariser Konferenz folgte hierin dem Beispiel der Haager Konferenz von 1907.

10) Die Verfasser der Satzung haben sich offenbar ein unzutreffendes Bild von der künftigen Entwicklung des Völkerbundes gemacht und nicht vorausgesehen, daß die Kosten des Generalsekretariats nur einen geringen Teil des Haushalts ausmachen würden. Dieser Punkt hat Anlaß zu einem mehrjährigen Streit mit der Regierung von Salvador über die Höhe ihres Matrikularbeitrages gegeben. Diese entlegene mittelamerikanische Republik weigert sich — gemäß Artikel 6 —, zu irgendwelchen Kosten beizutragen, die über die des Generalsekretariats hinausgehen, insbesondere sich an den Kosten des Internationalen Arbeitsamts zu beteiligen, da sie den Versailler Vertrag nicht unterzeichnet habe. „Im Hinblick auf seine besondere Lage

reits bei der Prüfung des ersten Budgets hat der Rat am 19. Mai 1920 eine Revision des Artikels 6 als notwendig erkannt. Er beauftragte daher eine Kommission von Fachleuten, die zu den Delegierten der Brüsseler Finanzkonferenz gehörten, einen besseren Verteilungsschlüssel zu finden. Diese Kommission hat keine bestimmten Vorschläge gemacht, sondern nur den Grundsatz aufgestellt, daß die Leistungsfähigkeit eines Landes nach der Zahl seiner Bevölkerung und seinen Staatseinkünften einzuschätzen sei. Auf dieser Grundlage solle ein gerechteres Teilungsverfahren für die immerhin erheblichen Unkosten gefunden werden. Diese Vorschläge sollten nach einem Beschluß des Rates vom 27. Oktober 1920 anläßlich der Bundestagung desselben Jahres vom Finanz- und Wirtschaftsausschuß geprüft werden. Da ihre Durchführung eine Revision der Satzung, nämlich des Artikels 6, bedeutet hätte, ist die erste Bundesversammlung nicht ernstlich mit ihnen befaßt worden. 1920 war jede Satzungsänderung streng verpönt. Ein glücklicher Zufall wollte es aber, daß im Herbst desselben Jahres der Weltpostverein in Madrid tagte. So wandte man sich an diesen mit der Aufforderung, seinen Verteilungsschlüssel zu ändern, damit der Absatz 5 von Artikel 6 bestehen bleiben könnte [11]). Die Änderung unterblieb jedoch.

Durch eine Folge von Mißverständnissen — man verirrt sich leicht auf Hintertreppen — wartete man in Madrid auf Vorschläge aus Genf und umgekehrt. So mußte es bis 1921 bei dem alten Verteilungsschlüssel bleiben.

Die Bundesversammlung 1920 beschloß dann am 17. Dezember, gemäß den Vorschlägen ihrer (4.) Kommission, einen besonderen fünfgliedrigen Ausschuß einsetzen zu lassen, der dem Rat bis zum 31. März 1921 Vorschläge für einen neuen Verteilungsschlüssel unterbreiten solle. Dieser Ausschuß konnte aber zunächst zu keiner Einigung gelangen. Schließlich legte er jedoch der zweiten Bundesversammlung einen Verteilungsplan vor, der trotz vieler Mängel am 5. Oktober 1921 angenommen wurde, mit dem Vorbehalt freilich, daß der erwähnte Ausschuß seine Arbeiten fortsetze und die Staffelung weiter „verfeinere".

---

zu sozialen, wirtschaftlichen und internationalen Fragen" hätten die Konferenzen des Völkerbundes für Salvador „nicht das geringste Interesse und nicht die geringste Bedeutung". Es handelt sich um eine Doktorfrage, die weder der Rat noch die dritte Bundesversammlung zu lösen vermochte. Zu den 1921 beschlossenen Satzungsänderungen gehört aber die des Artikels 6 Absatz 5, der nicht mehr von „Kosten des Sekretariats", sondern von „Kosten des Völkerbundes" spricht.

11) Dieser Ausweg wäre mehr als fragwürdig gewesen. Die Bestimmungen der Satzung beziehen sich natürlich auf den 1919 geltenden Verteilungsschlüssel des Weltpostvereins. Ändert dieser seinen Schlüssel und will ihm der Völkerbund hierin folgen, so bedarf es hierzu einer Änderung der Satzung, selbst wenn diese in ihrem Wortlaut nicht zum Ausdruck gelangt.

Die dritte Bundesversammlung konnte dann am 30. September 1922 eine neue Staffel genehmigen, die mehr noch als die frühere die kleinsten Staaten schonte und ferner auf Länder Rücksicht nahm, die durch den Krieg besonders gelitten haben [12]). Die Einheit beträgt für 1923 etwa 27 850 Goldfranken. Sie wechselt natürlich beständig, d. h. sie wächst von Jahr zu Jahr mit den steigenden Unkosten des Bundes. Dies bringt für die Mitglieder, selbst wenn sie mit dem Verteilungsplan an sich einverstanden sind, allerhand Unzuträglichkeiten mit sich. Sie können niemals rechtzeitig ihren Matrikularbeitrag in ihr nationales Budget einstellen, da seine Höhe ja nicht vorher bekannt ist. Sie richtet sich nach den Erfordernissen des Bundes. Von einigen Mitgliedern ist daher angeregt worden, dem Bunde auf eine Reihe von Jahren eine bestimmte Summe zu bewilligen und von ihm zu fordern, daß er damit auskomme — wie ein gut regierter Staat, in dem das Parlament keinen Posten bewilligt, für den nicht Deckung vorhanden ist. Der Völkerbund ist wohl aber noch zu jung, um sich so strengen Vorschriften zu unterwerfen.

Die Einziehung der Matrikularbeiträge hat, besonders zu Anfang, Schwierigkeiten gemacht. Viele Staaten zahlen unpünktlich. Dadurch werden Bankkredite notwendig, die Zinsen kosten, für die auch jene Mitglieder aufkommen müssen, die pünktlich bezahlt haben. Bis zum 1. Juli 1920 hatten 21 der 38 Bundesmitglieder ihre erste Rate noch nicht abgeführt. Anläßlich der Bundestagung 1920 mußte festgestellt werden, daß vier Mitglieder diesen ersten Beitrag noch immer nicht beglichen hätten. Von den 10 Millionen Franken der zweiten Rate waren damals erst 4½ Millionen eingegangen. Nur sieben (von 41) Mitglieder waren nicht mehr im Rückstand — obwohl es an Mahnungen nicht gefehlt hat. Von den Beiträgen des Jahres 1921 standen, als die dritte Bundestagung zusammentrat, noch 5 Millionen Goldfranken aus. Von den Beiträgen für 1922 waren damals erst 55 % einbezahlt. 14 764 000 Fr. waren bis dahin nicht eingegangen.

Das erste Budget des Bundes, das die Zeit vom 5. Mai 1919 bis zum 30. Juni 1920 umfaßte, schloß ab mit Ausgaben in Höhe von 130 500 Pfund Sterling. Das zweite Budget, für die Zeit vom 1. Juli bis 31. Dezember 1920, schloß mit 10 041 600 Goldfranken ab. Das dritte Budget, für das Kalenderjahr 1921, erreichte die Höhe von 21 306 000 Goldfranken, das vierte, für 1922, 22 283 335 Goldfranken. Das Budget für 1923 ist auf 25 673 508 Goldfranken veranschlagt. Es ist nicht immer leicht, sich ein Bild vom Haus-

---

12) Frankreichs Anteile wurde von 90 auf 78 Einheiten ermäßigt, Italiens von 65 auf 61, Rumäniens von 35 auf 31, Südslawiens von 35 auf 26.

Dafür wurde England von 90 auf 95 erhöht, Spanien von 35 auf 40, Japan von 65 auf 73, die Niederlande von 15 auf 20 usf. Fast alle Staaten, deren Anteil erhöht wurde, erhoben Einspruch.

halt des Völkerbundes im Einzelnen zu machen, da das Generalsekretariat mit der Veröffentlichung der einschlägigen Zahlen und Daten zurückhält. Von dem Budget für 1923 entfallen 15 593 046 Franken auf das Generalsekretariat (einschließlich aller Ausschüsse und Kommissionen, Rat und Bundesversammlung), 8 200 462 Franken auf das Internationale Arbeitsamt und 1 880 000 Franken auf den Ständigen Gerichtshof.

Bereits in der (4.) Kommission der Bundesversammlung 1920, die die ersten Budgets zu prüfen hatte, kam es zu lebhaften Auseinandersetzungen. Die hohen Kosten wurden namentlich von den nichteuropäischen Staaten beanstandet. Das Generalsekretariat mußte sich harte Worte und den Vorwurf der Verschwendung gefallen lassen. Auch die Bundesversammlung übte eine scharfe Kritik. Daß die Kosten sehr erheblich sind, läßt sich nicht bestreiten. Sie wären gering, wenn die Welt dafür die Gewähr des Friedens erhielte [13]). Sie sind ungeheuer, wenn man sie mit dem Haushalt einzelner Staaten vergleicht. Der Vertreter Indiens wies darauf hin, daß die Gehälter der Bundesbeamten höher seien als die der englischen Beamten in Indien, des höchstbezahlten Dienstes der Welt, und der Vertreter Neuseelands stellte (am 17. Dezember 1920) fest, daß der Generalsekretär ein wesentlich höheres Gehalt beziehe als der Gouverneur seines Landes und das fünffache des Gehalts des neuseeländischen Ministerpräsidenten [14]).

Die in Genf gezahlten Gehälter sind hoch, vielleicht zu hoch, es wäre aber richtiger, an Personal zu sparen, als sie erheblich zu kürzen. Im letzteren Wege ließe sich sehr viel erreichen, und gerade dieser Weg ist so gut wie verschlossen, weniger durch die langjährigen Anstellungsverträge als durch das Streben aller Staaten, möglichst stark im Generalsekretariat vertreten zu sein. Diesem Wunsche muß — aus Propagandagründen — Rechnung getragen werden. Im übrigen lassen sich auch außerhalb der Gehälter namhafte Ersparnisse erzielen.

Der Generalsekretär bezieht ein Jahresgehalt von 7500 Pfd. Sterling, der stellvertretende Generalsekretär 4000 Pfd., die Untergeneralsekretäre 3500 Pfd., die Direktoren je 53 000 Goldfranken. Das niedrigste Gehalt beträgt 1900 Franken. Der Hundertsatz der Hochbezahlten ist reichlich hoch. 14 Personen beziehen zusammen

---

13) So argumentierte der Berichterstatter, Foster (Canada), auf der ersten Bundesversammlung. So argumentierte auch Lord Robert Cecil, der die Kosten eines Tages des Weltkrieges mit über 20 Millionen Pfund Sterling angab, während Nansen am 9. September 1921 der zweiten Bundesversammlung vorrechnete, daß der Völkerbund noch 50 000 Jahre so weiterwirtschaften könne, ohne die Kosten des Weltkrieges zu erreichen.

14) Die hohe Bezahlung der obersten Beamten wurde besonders beanstandet. Der Generalsekretär wies aber bereits in der Kommission darauf hin, daß sein eigenes Gehalt durch die Kommission festgesetzt worden sei, die von der Pariser Friedenskonferenz (auf der Sitzung vom 28. April 1919)

46 000 Pfd. Sterling, 38 Personen je 1000 Pfd. und 48 Personen zwischen 500 und 100 Pfd. Sterling.

Die Klagen und Vorwürfe der Bundesversammlung haben nicht zu nennenswerten Abstrichen und Ersparnissen geführt, vielleicht aber noch größere Aufwendungen verhindert. Ihre Kritik hat aber zum mindesten den Erfolg gezeitigt, daß Etatsfragen und budgetäre Rücksichten seit der ersten Bundestagung bei den Beschlüssen des Rates eine größere Rolle spielen. Aber auch 1921 und 1922 hat die Versammlung immer wieder die Notwendigkeit betonen müssen, sparsam Haus zu halten.

* *
*

Im Vorstehenden ist das Wesentlichste zusammengestellt, was über den Aufbau des Versailler Völkerbundes zu sagen wäre. Manches daraus, vor allem das Gesamtbild, ist gänzlich neu. Das meiste ist jedoch bereits dagewesen. Eine Heilige Allianz, Konferenzen, Kommissionen und internationale Ämter in Fülle hat die Welt bereits früher gesehen. Auch der eigentliche Kern der Bundesorganisation ist nicht ohne Vorgang in der Geschichte. Der Völkerbund ist auf einer Zweiteilung der Gewalten aufgebaut. Ohne eine wirksame oder sachliche Abgrenzung ihrer beiderseitigen Befugnisse stehen sich Rat und Bundesversammlung gleichberechtigt gegenüber. Das Bild ähnelt sehr dem der Vorkriegszeit. Wir sehen einen Areopag der Großmächte und das europäische Konzert, das sich ja bereits im Verlaufe des letzten Menschenalters zu einem Weltkonzert erweitert hatte. Ein wesentlicher Unterschied liegt nur insofern vor, als diese früher formlosen politischen Gebilde heute — wenn auch nur unzulänglich — organisiert sind. Vieles ist da noch im Werden. Wesen und Bedeutung der politischen Organisation des heutigen Völkerbundes wird aber ohne weiteres aus seinem geschichtlichen Ursprung klar, nämlich aus der Pariser Friedenskonferenz.

Die Pariser Konferenz bestand aus dem Rat der Hauptmächte, aus der Vollversammlung, zu der diese Hauptmächte die übrigen Verbündeten eingeladen hatten, und aus verschiedenen Kommissionen, in denen die Hauptmächte das Übergewicht hatten, die

---

mit der Organisation betraut wurde. Er lehnte damit die Kritik der Versammlung ab. Vor der Bundesversammlung vertrat Balfour (England) am 17. Dezember 1920 den gleichen Standpunkt. Er hatte ja auf der Pariser Friedenskonferenz dauernd mit Drummond zusammen gearbeitet und ihm vermutlich diesen Posten verschafft. Auch Hanotaux (Frankreich) hat in der Kommission festgestellt, daß die Bundesversammlung bei ihrer Entscheidung an die Beschlüsse jener Kommission der Friedenskonferenz gebunden sei, zum mindesten auf fünf Jahre. Selbst neutrale Mitglieder des Bundes, die in Paris nicht vertreten waren, fügten sich hierin den Beschlüssen des Feindbundes.

kleineren Verbündeten aber ebenfalls vertreten waren. Die 22 kleinen Verbündeten durften regelmäßig in jede Kommission fünf aus ihrer Mitte mit je einem Vertreter in diese Kommissionen hineinwählen. Die Hauptmächte beanspruchten dagegen je zwei Vertreter. Natürlich kann von einem Einfluß der Kleinen auf den Gang der Konferenz kaum gesprochen werden. In den Kommissionen wurden sie überstimmt. Die Vollversammlung hat überhaupt nur sechsmal getagt. Ihre Sitzungen waren in erster Linie Schaustellungen. Alle Entscheidungen wurden von den „Großen Vier" gefällt. Diese bestimmten selbstherrlich über die Geschicke der Welt.

Aus zahlreichen Einzelheiten ergibt sich, daß der Völkerbund im wesentlichen nur eine Fortsetzung der Pariser Friedenskonferenz ist. Geht man bei der Betrachtung seiner Organisation von dieser Tatsache aus, so wird die politische Bedeutung der einzelnen Glieder ohne weiteres verständlich. Der Oberste Rat besteht weiter. Er entscheidet nach wie vor souverän über alle Fragen, die er nicht freiwillig dem Völkerbund überlassen hat. Seine Stellung ist ein wenig geschwächt dadurch, daß er nur noch aus den Vertretern von vier Großmächten besteht. Im übrigen gibt es aber kaum etwas auf Erden, was seine Macht aufwiegen könnte. Der Rat des Völkerbundes ist nichts als eine ständig gewordene Kommission der Friedenskonferenz. Die Hauptmächte nehmen in ihr eine bevorzugte Stellung ein, ähnlich der, die sie in den übrigen Kommissionen hatten. Sie beanspruchen zwar nur noch einen statt zwei Vertreter. An der Doppelbesetzung dieses Postens ist ihnen nicht mehr gelegen, da der Rat ja einstimmig beschließen muß. Die kleinen Staaten erhielten statt fünf nur vier bzw. heute sechs Vertreter, obwohl ihre Zahl von 22 Verbündeten auf 43 Bundesmitglieder gestiegen ist. Die Bundesversammlung selbst entspricht der Vollsitzung der Friedenskonferenz. Sie ist in erster Linie als Schaustück gedacht. Den kleineren Staaten soll Gelegenheit gegeben werden, ihrem Herzen Luft zu machen und sich vorzuspiegeln, daß sie mitregieren. Sie sollen während einiger Wochen im Jahr vergessen, daß der Oberste Rat es ist, der die Geschicke der Welt bestimmt.

Ähnlich wie auf der Friedenskonferenz haben die Kleinen die Rechte der Großen anfechten wollen. Ebenso wie in Paris wurde ihnen die Antwort zuteil: Es ist so bestimmt worden. Auf der ersten Bundestagung in Genf wurde immer wieder betont, daß an der Satzung, die die Alliierten festgelegt haben, nicht gerüttelt werden dürfe — wenigstens vorläufig nicht. Und zur Begründung dieser Vorzugsstellung wurde behauptet, daß die Alliierten den Kampf um die Freiheit der Welt geführt hätten und daß es ohne ihren Sieg überhaupt keinen Völkerbund geben würde. 1921 und 1922 wurde jeder Fortschritt vorher von den Hauptmächten genau begrenzt. Die drei vergangenen Jahre haben im Grunde am Wesen des Völker-

bundes nur wenig geändert. 1920 hat der Oberste Rat von London aus ohne Rücksicht und Scheu der Genfer Versammlung untersagt, zugunsten Armeniens Beschlüsse zu fassen. Eine derartige Bloßstellung vor aller Welt wäre heute wohl kaum denkbar. Die gleichen Ergebnisse lassen sich aber auch durch ein Machtwort hinter den Kulissen erzielen.

Natürlich wird sich die Parallele zwischen Paris und Genf auf die Dauer nicht so scharf durchführen lassen. Auch soll ein gewisser Fortschritt gegenüber der Vorkriegszeit nicht bestritten werden. Zwar sind die Großmächte noch nie so übermächtig gewesen wie heute im Zeichen der „demokratischen" Vereinigung der Völker. Andererseits hat es aber zu keiner Zeit eine so freie und unmittelbare Aussprache zwischen den Staaten gegeben, wie die Bundesversammlung sie ermöglicht. Wenn man davon absehen will, daß der Bund, wie einst die Heilige Allianz, gesprengt werden kann, weist die natürliche Entwicklung auf eine Schwächung der Stellung des Obersten Rates hin, auf die Umwandlung des Völkerbundsrates in ein ausführendes Organ und eine Stärkung des Einflusses der Bundesversammlung. Daß der Oberste Rat, wie dies von vielen Seiten gefordert wird, freiwillig zugunsten seiner Kommission, des Völkerbundsrates, abdankt, ist wenig wahrscheinlich. Es ist aber anzunehmen, daß er infolge innerer Gegensätze zerfallen wird. Dem oder den ausscheidenden Mitgliedern bleibt dann die Wahl, sich auf den Völkerbund zurückzuziehen — ein Weg, den sich England von Anfang an offenhielt —, oder aber es von neuem mit der Bündnispolitik der Vorkriegszeit zu versuchen, eine Möglichkeit, auf die sich mehrere Großmächte vorbereiten. Bleibt dieser natürliche Zerfall aus, dann wird dem Obersten Rat ein natürliches Gegengewicht aus der Unzufriedenheit der in ihm nicht vertretenen Staaten erwachsen, die sich von selbst zusammenfinden werden, um innerhalb und außerhalb des Völkerbundes seine Allgewalt zu bekämpfen. In der Bundesversammlung werden diese Bestrebungen am leichtesten Ausdruck finden können. Hier wird der Widerstand unmittelbar zutage treten. Er wird sich zunächst gegen den Obersten Rat und, wenn dieser verschwunden sein wird, gegen den Rat des Völkerbundes richten, der in seiner heutigen Zusammensetzung nur eine gemilderte Form der Herrschaft der Hauptmächte darstellt. Wenn der Völkerbund lebensfähig bleiben soll, muß er seine Organisation so lange demokratisieren, bis es nicht mehr heißen kann: Il a été décidé, es ist von den Hauptmächten entschieden worden.

▽ ▽
▽

Allgemeine Aufgaben des Völkerbundes

Die Erhaltung des Weltfriedens

Nach der Präambel der Satzung hat der Völkerbund die Aufgabe, die Zusammenarbeit unter den Nationen zu fördern sowie den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten [1]). Zu diesem Zwecke kamen die Mitglieder überein, „bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten; in aller Öffentlichkeit auf Gerechtigkeit und Ehre gegründete internationale Beziehungen zu unterhalten; die Vorschriften des internationalen Rechtes, die fürderhin als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen anerkannt sind, genau zu beobachten, die Gerechtigkeit herrschen zu lassen und alle Vertragsverpflichtungen in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker genau zu beobachten". Es bedarf keiner Ausführung, daß diese idealen Grundsätze mit dem Fortbestand der Pariser Friedensschlüsse unvereinbar sind, geschweige denn mit der willkürlichen Auslegung und den erzwungenen Erweiterungen, die sie erfahren haben. Aber auch hiervon abgesehen, genügen die Bestimmungen der Satzung nicht, um das erhabene Programm zu verwirklichen, das man sich angeblich gestellt hat. Es klafft ein Abgrund zwischen diesen Leitsätzen und dem, was die alliierten Hauptmächte mit der Schaffung des Versailler Bundes beabsichtigten bzw. hiervon inzwischen verwirklichten. Jene Präambel ist nur eine letzte Erinnerung an die Hoffnungen, die die Völker der Welt seinerzeit an den verheißenen Friedensbund knüpften. Daß diese Präambel auch ein Programm für die Zukunft enthalten könne, ist nur ein schwacher Trost. Mit politischen Programmen ist es wie mit moralischen Vorsätzen. Es ist leichter, und deshalb zweckmäßiger, neue zu fassen, als zu versuchen, jene zu verwirklichen, die schon einmal verleugnet wurden. Im übrigen enthält das Programm der Völkerbunds-Präambel sehr wesentliche Lücken. Vor allem sind hier die Grundrechte der Völker nicht aufgezählt und festgelegt — ja nicht einmal erwähnt.

Die Festlegung der Grundrechte der Völker ist nicht so einfach, wie manche annehmen. Die Verschiedenheit der Meinungen über diese Fragen hat sich 1921 in Rom auf der Tagung des Instituts für internationales Recht (3.—8. Oktober) deutlich gezeigt. Es waren jedoch nicht Schwierigkeiten dieser Art, die die Pariser Friedenskonferenz zurückhielten, sondern politische Bedenken. Die Phrasenkünstler dieser Konferenz haben viele erstaunliche Leistungen vollbracht und Widersprüche verdeckt, man konnte aber unmöglich

1) Auch die Präambel zum Teil XIII des Versailler Vertrages (Organisation der Arbeit) stellt „die Begründung des Weltfriedens" als das Ziel des Völkerbundes hin.

an der Spitze der Satzung Grundrechte der Völker verkünden, die in den angehängten Friedensverträgen dann allesamt verletzt wurden. Die Präambel der Völkerbundssatzung ist ohnedies bereits irreführend. Sie soll den Anschein erwecken, als hätten sich die Staaten zu einer internationalen Rechtsgemeinschaft verbunden. In Wirklichkeit haben sie eine rein politische Organisation geschaffen, die nebenbei auch einige rechtliche, verwaltungstechnische und humanitäre Aufgaben übernimmt.

Ehe wir die Aufgaben des Völkerbundes an der Hand seiner Satzung untersuchen, lohnt es sich, die authentischen Interpretationen zu prüfen, die seine Ziele erfahren haben. In erster Linie kommen dafür die sorgfältig vorbereiteten und wohlerwogenen Reden in Betracht, die bei besonderen Anlässen von maßgebender Seite gehalten worden sind. Auf der zweiten Vollversammlung der Pariser Friedenskonferenz am 25. Januar 1919, auf deren Tagesordnung an erster Stelle der Völkerbund stand, erklärte Wilson in seiner programmatischen Rede, die Hauptaufgabe der Konferenz sei, eine dauernde Friedensordnung ins Leben zu rufen, damit der Bestand des Friedens selbst den der Friedensverträge überdauere. Von den letzteren hat er zuvor gesagt, sie würden früher oder später abgeändert und verbessert werden müssen, und es komme darauf an, einen Mechanismus zu schaffen, der es ermögliche, sie zu ergänzen, zu verbessern und ihren Fortbestand zu sichern. Als weitere Aufgaben des Völkerbundes zählte er auf, das Selbstbestimmungsrecht aller Länder zu sichern, jede willkürliche Gewalt zu beseitigen, die den Frieden stören könnte, und ebenso jede Fremdherrschaft, die Völkern wider ihren Willen auferlegt wäre. Da manche dieser Programmpunkte später nicht wieder aufgetaucht sind, sei an dieser Stelle bemerkt, daß von dem Gedanken, den Völkerbund zu einer Revisionsinstanz zu machen, sich in der Satzung (in Art. 19) nur noch ein Rudiment wiederfindet. Willkürliche Gewalten sind nicht beseitigt, sondern befestigt; die am meisten autokratische Regierungsgewalt Europas ist sogar vom Völkerbund selbst — im Saargebiet — eingesetzt worden. Wege zur Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker sind überhaupt nicht vorgesehen. Im Zeitalter des Völkerbundes, dessen Artikel 10 den Mitgliedern ihren gegenwärtigen Besitzstand gewährleistet, leben in Europa mehr Menschen unter dem Joch der Fremdherrschaft, als seit Jahrhunderten der Fall gewesen ist.

Auf der gleichen Tagung sprach Lloyd George ebenfalls über den Völkerbund und bezeichnete es als dessen Aufgabe, neue Wege zur Regelung der Völkerkonflikte zu finden. Orlando (Italien) ergänzte diese Erklärung dahin, daß es das Ziel der Konferenz sein müsse, das Recht an Stelle der Gewalt zur Herrschaft zu bringen. Auf Deutschland hat man dies Bestreben nicht ausgedehnt, jedenfalls nicht in der Praxis. Bei jener Gelegenheit sprach Léon Bour-

geois im Namen Frankreichs. Er hatte über den Völkerbund merkwürdigerweise überhaupt nichts zu sagen, doch wies er auf die internationale Interessengemeinschaft aller Länder hin.

In der Antwort, die dann die alliierten und assoziierten Mächte am 16. Juni 1919 auf die deutschen Gegenvorschläge erteilten, heißt es: „Die Satzung des Völkerbundes bildet für die alliierten und assoziierten Mächte die Grundlage des Friedensvertrages. Sie haben alle seine Bestimmungen sorgfältig erwogen. Sie haben die Überzeugung, daß er zum Vorteil der Gerechtigkeit und des Friedens ein Element des Fortschritts in die Beziehungen der Völker bringt, welches die Zukunft kräftigen und entwickeln wird."

Richtiger wäre wohl gewesen, zu sagen, daß die alliierten und assoziierten Mächte dem Völkerbund den Friedensvertrag zugrunde legten. Sie haben seine Bestimmungen sorgfältig in dem Sinne erwogen, daß der Bund den Versailler Frieden durchführen und erhalten soll. Da aber der Frieden auf Betrug und Ungerechtigkeit aufgebaut ist, wird der Völkerbund in aller Zukunft an dieser engen Verbindung kranken. Die Tatsachen wiegen schwerer als die Verheißungen der Präambel.

In der ersten Sitzung des Rates, am 16. Januar 1920, erklärte der Vorsitzende, Bourgeois (Frankreich), der Völkerbund habe eine zweifache Aufgabe zu erfüllen: die eine müsse schleunigst ausgeführt werden, die andere sei der zukünftigen Entwicklung vorbehalten. Die erste bestehe in der Durchführung der Bestimmungen des Versailler Vertrages. „Um den Bau der Zukunft zu errichten, muß zunächst der Boden von den Trümmern freigemacht werden, auf dem die Fundamente zu errichten sind. Mit anderen Worten: Damit die Mitglieder des Völkerbundes die Verpflichtung eingehen können, sich die Unverletzlichkeit des Besitzstandes und die politische Unabhängigkeit gegenseitig zu gewährleisten, mußte die Lage dieser Staaten zunächst durch die Grenzen des Rechtes festgelegt werden, die der Friedensvertrag vorschreibt." Nur unter diesen Voraussetzungen lasse sich die Aufgabe der Zukunft erfüllen, wie sie in der Präambel zur Völkerbundsatzung festgelegt sei, nämlich: „die endgültige Begründung der internationalen Gerechtigkeit, die Organisierung der Sicherheit friedliebender Nationen durch eine allgemeine Beschränkung der Rüstungen, der Schutz der Völker, die noch nicht in der Lage sind, sich selbst zu regieren und deren Wohlergehen und Entwicklung gemäß Artikel 22 eine heilige Aufgabe der Zivilisation bilden, die Schaffung jener gemeinsamen Organisationen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, die die Grundfesten des neuen Weltgebäudes darstellen, und schließlich die internationale Regelung der menschlichen Arbeitsbedingungen, um das Wohlergehen und die Menschenwürde der Arbeiter sowie den sozialen Frieden zu sichern."

In jener ersten Sitzung des Rates erklärte der englische Ver-

treter, der Staatssekretär des Äußeren, Lord Curzon: „Der Völkerbund ist der Ausdruck des allgemeinen Wunsches nach einer verständigeren Lösung der Weltfragen. Er ist nicht etwa nur ein platonischer Ausdruck für die Notwendigkeit der Freundschaft und des Einvernehmens zwischen den Völkern. Er schafft den Apparat, durch den diese Grundsätze tatsächlich verwirklicht werden können. Die Lehre der internationalen Interessengemeinschaft hat hier zum ersten Male ein Werkzeug von großer Macht, das durch den Zusammenschluß der Regierung gestützt und von der öffentlichen Meinung der zivilisierten Welt getragen wird." Weiterhin führte er aus: „Es ist zuweilen gesagt worden, daß der Völkerbund die Errichtung eines Überstaates oder einer Übersouveränität voraussetzt. Der Name selbst — Völker-Bund — sollte genügen, um diese falsche Auffassung zu widerlegen. Der Bund richtet sich nicht gegen das Nationale. Er ist auf der Grundlage der Nationalität errichtet. Der Bund ist eine Gemeinschaft souveräner Staaten, die den Zweck verfolgt, widerstreitende Interessen auszusöhnen und internationale Zusammenabeit zu fördern in Fragen, die die Welt im allgemeinen angehen oder angehen könnten."

Der italienische Vertreter betonte bei dieser Gelegenheit, sein Land, und die Menschheit überhaupt, erwarte vom Völkerbund in erster Linie Leistungen auf wirtschaftlichem Gebiete und die Lösung der schwierigen Nachkriegsfragen. Von diesen führte er an: „Die Verteuerung der Lebenshaltung, das Sinken des Geldwertes und die unerträgliche Steigerung der Frachtraten, die Abtragung der ungeheuren Kriegsschulden, die bessere Ausnutzung der Verkehrs- und Beförderungsmittel, die Verteilung der Rohstoffe, der Wiederaufbau der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion."

Bei Eröffnung der dritten Tagung des Rates, am 13. März 1920, erklärte der Vorsitzende, Bourgeois, der Völkerbund habe tatkräftig seine doppelte Aufgabe in Angriff genommen, einmal unverzüglich an der Durchführung des Friedensvertrages mitzuwirken, ferner die dauernden Einrichtungen zu schaffen, die die Grundlage des internationalen Lebens der Zukunft bilden würden.

In seiner Eröffnungsansprache an die erste Bundesversammlung erklärte der Präsident der Eidgenossenschaft, Motta, am 15. November 1920: Die Erfahrung habe gelehrt, daß der Krieg die schrecklichste aller Geiseln der Menschheit sei. Für den Unterlegenen vernichtend, sei er auch für den Sieger furchtbar. Die Gefahr künftiger Kriege zeichne sich bereits deutlich ab. Sie würden noch schrecklicher und noch verheerender sein als die früheren. Deshalb müßten sie um jeden Preis unmöglich gemacht oder wenigstens ihre Häufigkeit vermindert werden. Dies stelle die Hauptaufgabe des Völkerbundes dar.

▽ ▽

Die Abrüstung

Die Stellung des Völkerbundes zu den Friedensverträgen wird in einem besonderen Kapitel zu behandeln sein. Hier sollen zunächst die Fragen erörtert werden, die in der Satzung selbst vorgesehen sind. Wie ein roter Faden zieht sich durch die obigen Erklärungen der Gedanke, daß die Hauptaufgabe des Völkerbundes die Erhaltung des Friedens sei, die in 14 von den 19 Artikeln behandelt wird, die die Aufgaben des Bundes aufzählen und festlegen. Zur Zeit als die Satzung abgefaßt wurde, hatte man dies Ziel besonders klar vor Augen, weil der fünfjährige Kampf der Waffen eben erst beendet war. Heute drängen sich andere Fragen mehr und mehr in den Vordergrund. Als erste Vorbedingung für die Erhaltung des Weltfriedens erschien noch 1919 die allgemeine Abrüstung. Als einer der Wilsonpunkte war sie im Vorvertrag zum Friedensschluß ausbedungen [2]). Sie ist in Artikel 8 allen anderen Aufgaben des Völkerbundes vorangestellt. Niemand wird bezweifeln, daß das vor dem Weltkriege nicht auf Europa allein beschränkte Rüstungsfieber den Frieden ernstlich gefährdete und die zwischenstaatliche Verständigung sehr erschwerte. Als der Völkerbund begründet wurde, schien die Nutzanwendung dieser Erkenntnis unmittelbar bevorzustehen. Die Neigung zum Abrüsten ist jedoch bei den Mächten, die in erster Linie dafür in Frage kämen, heute recht gering, und es erscheint fraglich, ob das angekündigte Abrüstungsprogramm jemals ernst gemeint war. Auch gibt die unterschiedliche Behandlung der ursprünglichen bzw. aufgeforderten Mitglieder von den später zugelassenen zu denken. Den ersteren steht es (nach Art. 8 Abs. 2) frei, die vom Bunde entworfenen Abrüstungspläne anzunehmen oder abzulehnen [3]), während die letzteren (nach Art. 1

2) Punkt 4 der Rede vom 8. Januar 1918: „Austausch angemessener Bürgschaften dafür, daß die Rüstungen der Völker auf das niedrigste, mit der inneren Sicherheit zu vereinbarende Maß herabgesetzt werden."

3) Léon Bourgeois (Frankreich) hat der Friedenskonferenz am 28. April 1919 in seiner Erläuterung der Satzung ausdrücklich erklärt: Jeder Regierung stehe es frei, ohne daß irgendwelche Zwangsmaßnahmen drohten, den Abrüstungsplan des Rates anzunehmen oder abzulehnen. Ja, mehr noch, wenn eine Regierung den Abrüstungsplan grundsätzlich annehme, ihn aber tatsächlich und im geheimen nicht ausführe, so habe der Bund kein Mittel, diese Pflichtverletzung festzustellen. — Das letztere gilt natürlich auch von den zugelassenen Mitgliedern, denen das Maß ihrer Rüstungen vorgeschrieben wird. Aus diesem Grunde ist Deutschland im Versailler Vertrage (Art. 213) auferlegt worden, auch wenn es Mitglied des Bundes wird, „jede Untersuchung zu dulden, die der Rat des Völkerbundes mit Mehrheitsbeschluß für notwendig erachtet". Die übrigen Friedensverträge enthalten die gleiche Bestimmung. Der Völkerbund erbt somit das Mißtrauen der Alliierten. Das militaristische Frankreich wünschte freilich den ständigen Rüstungsausschuß mit der Befugnis auszustatten, die Rüstungen aller Bundesmitglieder zu kontrollieren. Die Pariser Friedenskonferenz hielt aber einen derartigen Eingriff in die Souveränitätsrechte für bedenklich. Die Bundesversammlung 1920 ist jedoch auf die Frage einer Nachprüfung der

Abs. 2) gezwungen sind, sich das Maß ihrer Rüstungen vorschreiben zu lassen. Hiermit nicht genug, hat der Rat am 28. Oktober 1920 beschlossen, von der Bundesversammlung eine Erweiterung des Artikel 8 (Abs. 4) zu fordern und den neueintretenden Staaten die Verpflichtung aufzunötigen, sich jederzeit einer Revision ihres Militärprogramms durch den Rat zu unterwerfen. Die Bundesversammlung hat sich mit diesem Beschluß jedoch nicht befaßt.

Der Teil V des Versailler Vertrages beginnt mit der Präambel:

„Um die Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich Deutschland, die im folgenden niedergelegten Bestimmungen über das Landheer, die Seemacht und die Luftschiffahrt genau innezuhalten[4])."

Der ganzen Welt wurde hiermit die allgemeine Abrüstung in Aussicht gestellt. In ihrer Erwiderung auf die deutschen Gegenvorschläge erklärten ferner die alliierten und assoziierten Mächte am 16. Juni 1919, sie hätten „die Absicht, sofort Verhandlungen mit dem Ziele der eventuellen Annahme eines Planes zu allgemeiner Rüstungseinschränkung zu eröffnen. Es bedürfe keiner Ausführung, daß die Verwirklichung eines derartigen Programms zu einem großen Teil von der befriedigenden Ausführung der deutschen Verpflichtungen (hinsichtlich der Entwaffnung) abhängen werde". Ausdrücklich bestimmt dagegen der Absatz 2 des Artikels 8, daß der Rat „die Abrüstungspläne" zu entwerfen und den verschiedenen Regierungen zu unterbreiten habe. Es ist nicht recht ersichtlich, ob die Alliierten die Arbeiten des Völkerbundes im Auge hatten, oder diesem ein Programm unterschieben wollten, oder aber zu Ehren der deutschen Friedensdelegation sich dichterische Freiheiten erlaubten.

Von den in Versailles angekündigten Verhandlungen hat man jedenfalls nie wieder etwas gehört. Deutschland ist seinen Verpflichtungen nachgekommen, wenn auch die vorgeschriebenen Fristen nicht eingehalten werden konnten. Den erfüllbaren Forderungen ist Genüge geschehen. Trotzdem wartet die Welt vergebens auf das große Abrüstungsprogramm. Es stehen mehr Trup-

---

Rüstungsausgaben zurückgekommen, und Frankreich hat am 23. August 1921 einen Antrag eingebracht, in Abänderung des Artikels 9 die Aufgaben, die dem ständigen Rüstungsausschuß obliegen, in diesem Sinne zu erweitern. Auch Lord Robert Cecil beantragte 1921, das Kontrollrecht des Artikels 213 auf die Bundesmitglieder auszudehnen, sobald einmal der allgemeine Abrüstungsplan aufgestellt sei, wie er im Artikel 8 vorgesehen ist. In dieser Form fand der Antrag nicht einmal die Unterstützung Frankreichs, das dem allgemeinen Abrüstungsplan wenig wohlwollend gegenübersteht.

4) Soweit diese Präambel nicht lediglich zur Verbrämung der Ungerechtigkeit und der Verletzung des vierten der vierzehn Wilson-Punkte dient, soll sie, der allgemeinen Tendenz des Vertrages folgend, Deutschland als den Weltfriedensstörer hinstellen. Sie kann uns aber eines Tages noch recht wertvoll werden, da sie einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen Deutschlands Entwaffnung und der allgemeinen Abrüstung herstellt.

pen im besetzten Rheinland als im ganzen übrigen Reich. Selbst die kleinsten Nachbarstaaten Deutschlands haben größere Heere als unser Sechzig-Millionen-Volk. Aber die Abrüstung bleibt aus. Es ist jedenfalls nicht Deutschlands Schuld, wenn die Heereslasten noch immer ein Fünftel der Staatsausgaben der europäischen Mächte ausmachen.

War jemals ernstlich beabsichtigt, die Wehrmacht auf ein Mindestmaß zu verringern? Es ist mehr als fraglich. Der Feindbund ließ sich von vornherein verschiedene Hintertüren offen. Die Abrüstungspläne des Völkerbundes hat der Rat — das Organ der Hauptmächte — zu entwerfen „unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse eines jeden Staates" (Art. 8 Abs. 2). Léon Bourgeois hat diese Einschränkung auf der Vollversammlung der Pariser Friedenskonferenz vom 14. Februar 1919 dahin erläutert, daß Frankreich, Belgien, Serbien, Polen und die Čechoslovakei besonderen Gefahren ausgesetzt seien und deshalb das Recht haben müßten, stärkere Rüstungen zu unterhalten. Ferner soll die Herabsetzung auf das Mindestmaß erfolgen, „das mit der nationalen Sicherheit und der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist". Damit wird gewissen Großmächten die unbegrenzte Möglichkeit gegeben, jede Rüstungsbeschränkung abzulehnen.

Die Abrüstungspläne sollten für 10 Jahre gelten und dann, nach Revision, immer wieder um 10 Jahre verlängert werden (Art. 8 Abs. 3). Der Rat kann jedoch zu jeder Zeit Ausnahmen gestatten (Art. 8 Abs. 4). Es ist nicht vorgesehen, aber selbstverständlich, daß die Bundesmitglieder im Falle eines nach der Satzung erlaubten Krieges eigenmächtig ihre Wehrmacht vergrößern dürfen. Der Völkerbund will nur den Friedensstand begrenzen. Die (3.) Kommission der Bundesversammlung 1922 hat dies ausdrücklich festgestellt.

Da die Abrüstung in die Hände des Rates gegeben wurde (seine Abrüstungspläne brauchen der Bundesversammlung nicht einmal unterbreitet zu werden), liegt die Entscheidung in erster Linie bei den alliierten Hauptmächten. Oben ist bereits gezeigt worden, wie zögernd der Rat daran ging, den im Artikel 9 vorgeschriebenen Rüstungsausschuß zu schaffen. Erst unter dem Druck der bevorstehenden ersten Bundesversammlung hat er im Oktober 1920 den Rüstungsausschuß angewiesen, die Frage der Heeresverminderung zu prüfen.

Auf der ersten Bundestagung mußte die (6.) Kommission für Abrüstung bereits in ihrer Eröffnungssitzung am 18. November 1920 feststellen, daß sie nicht imstande sei, die Rüstungsfrage zu erörtern, da der Rat nicht die notwendigen Vorarbeiten geleistet habe. Praktische Ergebnisse waren also von vornherein ausgeschlossen. Es konnte nur in Frage kommen, die Gesinnung festzu-

stellen, in der die verschiedenen Mitglieder an die große Aufgabe herangehen würden. Aber auch hier war die Enttäuschung nicht gering. Die traurige Lage wurde gekennzeichnet durch den belgischen Sozialisten und Senator Lafontaine, der am 20. November der Bundesversammlung erklärte, man müsse den Völkern offen sagen, daß die Stunde der allgemeinen Abrüstung noch nicht gekommen sei. Vorläufig könne nur von einer Herabsetzung der Rüstungen die Rede sein. Selbst dieses bescheidene Programm blieb jedoch unerfüllt[5]).

Die (6.) Kommission der Bundesversammlung 1920, die das Abrüstungsproblem behandeln sollte, war mit Aufgaben überlastet, da sie auch mit der wirtschaftlichen Blockade und den Kolonialmandaten befaßt war. Sie hat zweifellos ihre Aufgabe sehr ernst genommen. Gegen den Widerstand der Hauptmächte ließ sich jedoch nichts durchsetzen. Die Notwendigkeit und die Möglichkeit einer Einschränkung der Rüstungen wurde der Kommission am 20. November 1920 ausführlich und überzeugend von dem Berichterstatter (Chr. L. Lange[6]), Norwegen) dargelegt. Er gelangte zu dem Schlusse, daß die europäische Kultur dem Untergang geweiht sei, wenn die militärische Belastung weiter fortdauern sollte, eine Warnung, die andere Redner 1921 und 1922 wiederholt haben. Diese Betonung der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Abrüstung erübrigte sich eigentlich, da selbst der Oberste Rat in einem wirtschaftlichen Memorandum vom 8. März 1920 erklärt hatte, es sei wünschenswert, die Heere allgemein auf Friedensfuß herabzusetzen. Insbesondere hatte aber die Brüsseler Finanzkonferenz von 1920 den feierlichen Wunsch ausgesprochen, der Völkerbund möge so bald als möglich mit den einzelnen Regierungen über eine allgemeine Beschränkung der erdrückenden Lasten verhandeln, welche die Rüstungen gegenwärtig den verarmten Völkern der Welt auferlegten. Die Brüsseler Konferenz hege die Hoffnung, daß die Versammlung des Völkerbundes energische Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles ergreifen werde.

Der Mahnruf der besten wirtschaftlichen Sachverständigen verhallte ungehört, obwohl auch die (2.) Kommission der Bundesver-

5) Lafontaine suchte sich und seine Hörer durch den befremdlichen Sophismus zu trösten, daß die Heere der Bundesmitglieder künftig nur den starken Arm der Gerechtigkeit darstellen würden, da ja der Krieg als erlaubtes Mittel der Selbsthilfe abgeschafft sei. Niemand in der Versammlung hielt es für angebracht, den alten Herrn daran zu erinnern, daß polnische Heere bereits zweimal unerlaubte Kriege geführt hatten.

6) Die Kommission hatte in weiser Absicht den Vertreter eines kleinen Staates zum Referenten bestellt. Korreferent war Wellington Koo (China). Er vertrat in allen Punkten die Auffassung des Rates, dessen „Zurückhaltung" in der Abrüstungsfrage er verteidigte. Es mag dahingestellt bleiben, inwieweit diese Stellungnahme Koo's mit dem Umstand zusammenhängt, daß er auf der gleichen Bundestagung zum Mitglied des Rates gewählt wurde.

sammlung 1920 für technische Organisationen in ihrem Beschluß, einen Finanz- und Wirtschaftsausschuß zu errichten, die Brüsseler Feststellung nochmals unterstrich: daß alles Volksvermögen ausschließlich für produktive Ausgaben Verwendung finden möge[7]). Die führenden europäischen Feindbundmächte lehnten damals jegliche Abrüstung ab. Im Namen der französischen Republik machte sie Bourgeois am 23. November 1920 in der (6.) Kommission von vornherein abhängig von: 1. der vollständigen Durchführung der Friedensverträge und der Entwaffnung der ehemals feindlichen Staaten, „insbesondere Deutschlands", 2. der Organisation einer ständigen Kontrolle über die Rüstungen jener Staaten, 3. der Vorlage eines Berichtes durch den ständigen Rüstungsausschuß über das Verfahren bei der allgemeinen Abrüstung, und schließlich 4. der Errichtung einer Kontrolle über die militärischen Rüstungen aller Mitglieder und über die strenge Einhaltung der Bestimmungen der Satzung. Die erste französische Bedingung wäre schon damals längst erfüllt gewesen, wenn es sich bei der Entwaffnung Deutschlands nur um eine militärische Frage und nicht auch um ein Mittel zur wirtschaftlichen und politischen Vergewaltigung gehandelt hätte. Der zweite Punkt betrifft lediglich die Anwendung des Artikels 213 des Vertrags von Versailles. Es bestand — und besteht — noch keine Einigung über den Grad der dem Völkerbunde zustehenden Befugnisse. Die dritte Bedingung zeigt, wie wenig positive Arbeit der Rüstungsausschuß und der Rat auf diesem Gebiete geleistet hatten. Hierin hat sich bis heute kaum etwas gebessert. Die vierte Bedingung geht weit über die Bestimmung des Artikels 8 Absatz 6 der Satzung hinaus, der die Mitglieder lediglich zur Auskunft über den Stand ihrer Rüstungen verpflichtet[8]). Das mißtrauische Frankreich stellte hier von neuem die Forderung auf, die bereits die Pariser Friedenskonferenz abgelehnt hatte. Diese hatte ein Kontrollrecht des Bundes, wie bereits oben dargelegt, nur hinsichtlich der Unterlegenen des Weltkrieges zugestanden. Es war nicht anzunehmen, daß der um eine Anzahl Neutraler erweiterte Feindbund 1920 eine andere Haltung einnehmen werde. Die französische Forderung konnte also nur ein Vorwand sein, um die Einschränkung der Rüstungen zu hintertreiben.

Auch Rumänien hat vor der (6.) Kommission jede Abrüstung unumwunden abgelehnt, während nicht nur die nordischen Staaten, sondern auch die Niederlande und die Schweiz sehr warm dafür eintraten. Der Widerstand Frankreichs mußte natürlich alle Be-

7) Ein ursprünglich hier beabsichtigter direkter Hinweis auf die Notwendigkeit der Abrüstung wurde fallen gelassen und lediglich der (6.) Kommission für Abrüstung zur Beachtung empfohlen.

8) In dieser Hinsicht war noch nichts geschehen. Der Rat hatte lediglich (am 4. Dezember 1920) den Fragebogen genehmigt, der — später einmal — benützt werden sollte und den der Rüstungsausschuß ausgearbeitet hatte.

mühungen vereiteln. Die Bundessatzung ist ja — absichtlich — so gefaßt, daß sie jede Verweigerung der Rüstungsbeschränkung begünstigt.

Nach ihrem Mißerfolge in der Hauptfrage zog sich 1920 die (6.) Kommission nach bewährtem Muster auf Nebenfragen zurück. Zunächst stellte sie fest, daß die in Artikel 8 Absatz 6 den Bundesmitgliedern vorgeschriebene Erteilung von Auskünften über den Stand der Rüstungen weder erfolgt noch überhaupt eingeleitet worden war. Cecil (Südafrika), der diese Frage am 18. November 1920 aufwarf, forderte anschließend, daß der Völkerbund die Ratifikation des Feindbundabkommens vom 10. September 1919 über den Waffenhandel durchsetze. Die (6.) Kommission erörterte dann noch eingehend die Aufsicht über die private Herstellung von Kriegsmaterial, die im Artikel 8 Absatz 5 ebenfalls vorgesehen ist. Der diesbezügliche brasilianische Antrag wurde besonders von der Schweiz unterstützt. Der Antrag konnte nicht überboten werden, denn er wollte jede private Kriegsindustrie beseitigen. Zu seiner Begründung wurde ausgeführt, daß das verhängnisvolle Wettrüsten vielfach auf die Initiative und die Konkurrenztätigkeit der privaten Kriegsindustrie zurückzuführen war. Es sei nur an die gewaltigen Rüstungskredite erinnert, die kleinen und selbst größeren Ländern von seiten ihrer Lieferanten zur Anschaffung von Heeresgerät gewährt worden sind, und die für mehr als einen Krieg den Kriegsschatz abgaben. Andererseits besitzen zahlreiche Länder keine eigene Rüstungsindustrie und wären bei einem Verbot privater Herstellung von Kriegsmaterial gezwungen, ihren Bedarf bei Regierungsbetrieben anderer Länder zu decken, was zu erheblichen Unzuträglichkeiten führen könnte. An sich müßte eine staatliche bzw. internationale Kontrolle der Privatindustrie allen berechtigten Bedenken genügen. Auf diesen Standpunkt hat sich später (1922) auch die nichtständige Abrüstungskommission des Völkerbundes gestellt.

In dem Schlußbericht der (6.) Abrüstungskommission, den der englische Delegierte Fisher am 14. Dezember 1920 vor der Bundesversammlung vertrat, wurde zwar die Notwendigkeit der Rüstungsbeschränkung betont und der Wunsch ausgesprochen, daß allseitig ein Erziehungsfeldzug in diesem Sinne eingeleitet werde[9]). Die Kommission stellte sich aber auf den Standpunkt, daß eine vollständige Entwaffnung auf der Grundlage des gegenseitigen Vertrauens zurzeit nicht angängig sei. Die Welt befinde sich noch in einem Zustande der Erregung. Vor einer endgültigen und allgemeinen Beschränkung der Rüstungen müßte zunächst die voll-

9) Da der Verdacht aufkommen könnte, daß die Anregung zu dieser Propaganda in den Schulen von den Hauptmächten ausgegangen sei, und daß diese Pazifismus predigen, nachdem sie sich durch Krieg bereichert haben, muß hervorgehoben werden, daß dieser Vorschlag von Haiti herrührt.

kommene Entwaffnung durchgeführt werden, die den mitteleuropäischen Mächten durch die Friedensverträge aufgelegt sei [10]). Ferner sei es notwendig, die Kontrolle der Rüstungen dieser Staaten durch den Völkerbund auszuüben, wie dies in den betreffenden Verträgen ausbedungen wurde. Schließlich müßten auch Vereinbarungen mit den großen Militärstaaten (Rußland und den Vereinigten Staaten) vorhergehen, die dem Bunde noch nicht angehörten. Infolgedessen empfehle sich ein schrittweises Vorgehen. Den Anfang müsse ein Abkommen zwischen den Bundesmitgliedern machen, den gegenwärtigen Stand ihrer Rüstungen nicht zu überschreiten, es sei denn in außerordentlichen Fällen oder auf Verlangen des Bundes. Der zweite Schritt wäre ein Übereinkommen aller Mitglieder, gleichzeitig und in einem bestimmten Verhältnis ihre Rüstungen und Militärausgaben einzuschränken. Schließlich werde man dann zur allgemeinen Entwaffnung gelangen, also zur planmäßigen Durchführung der Abrüstung unter Aufsicht des Völkerbundes — bis zu der für die nationale Sicherheit unbedingt notwendigen untersten Grenze.

Dieses war der Abrüstungsplan der Bundesversammlung. Im Dezember 1920, zwei Jahre, nachdem der große Krieg tatsächlich beendet wurde, war das Ergebnis aller Abrüstungsbestrebungen und vierwöchentlicher Verhandlungen der Vorschlag, daß die Bundesmitglieder ihre Rüstungen nicht weiter steigern sollten! In normalen Zeitläuften wäre dies nichts Geringes gewesen. Ein derartiger Beschluß bedeutete hingegen so gut wie nichts in einem Augenblick, wo die Rüstungen der meistbeteiligten Staaten infolge des vierjährigen Weltkrieges einen ehedem ungeahnten Höhepunkt erreicht hatten. Mit Friedensschluß war aber nicht etwa ein Stillstand eingetreten. Gewisse Mächte haben vielmehr ihre Rüstungen zunächst noch erheblich vergrößert. Die Aufforderung, sich endlich mit dem Erreichten zu begnügen, bedeutete also keinen Fortschritt, sondern ist nur eine Bitte, das allgemein anerkannte Übel nicht noch weiter zu steigern. Die Kommission forderte die Bundesversammlung nicht etwa auf, diese Anregung zum Beschluß zu erheben, sondern lediglich den Rat zu ermächtigen, daß er den einzelnen Mitgliedern vorschlage, die Verpflichtung zu übernehmen, in den nächsten zwei Jahren den Gesamtbetrag der gegenwärtigen Militärausgaben nicht zu überschreiten. Die Staaten würden, wie Fisher auseinandersetzte, durch diese Anregung der Bundesversammlung ihrerseits keineswegs gebunden. Selbst dies ging jedoch, wie sich sogleich zeigen sollte, einzelnen Ländern zu weit.

---

10) Barnes, der englische Arbeiterführer, wandte als erster Diskussionsredner gegen diesen Vorbehalt ein, daß die Mittelmächte auf ein Menschenalter hinaus keine militärische Gefahr bedeuten könnten; der Völkerbund würde besser tun, sein eigenes Haus in Ordnung zu bringen und selbst positive Abrüstungsschritte zu unternehmen.

Als praktische Maßnahmen schlug die Kommission der Bundesversammlung drei Entschließungen zur Annahme vor. Die erste verlangte eine Überwachung des Waffen- und Munitionshandels, wie sie im Artikel 23 „d" der Satzung vorgesehen ist. Die zweite regte die „Prüfung" der Frage an, wie den Bedenken gegen die private Herstellung von Kriegsgerät Rechnung getragen werden könne. Die Lösung dieses Problems hätte der Rat bereits in Angriff nehmen müssen, da ihm dies der Artikel 8 Absatz 5 vorschreibt. Die dritte Entschließung betraf die Berufung einer nichtständigen Kommission von anderen als militärischen Sachverständigen, die die Frage der allgemeinen Abrüstung untersuchen und dem Rat des Bundes geeignete Vorschläge unterbreiten sollte. In diesem Vorschlag lag für den ständigen Rüstungsausschuß eine vernichtende Kritik seiner bisherigen Tätigkeit, denn ihm soll gerade diese Aufgabe nach Artikel 9 obliegen. In der Kommission hatte deshalb auch der französische Vertreter gegen diesen Vorschlag heftigen Widerspruch erhoben. Ferner sollte im Generalsekretariat eine Abteilung für Rüstungsfragen geschaffen, um die in Artikel 8 Absatz 6 vorgeschriebene Erteilung von Auskünften durchzuführen, und eine Kontrolle der Rüstungsausgaben der Mitglieder erwogen werden.

Daß ein Teil der Bundesversammlung, ja sogar ihre Mehrheit, diese Vorschläge als ungenügend betrachtete, war wohl selbstverständlich. Jene, denen die Forderungen der Kommission zu bescheiden, ihr Abrüstungsplan zu langwierig war, kamen aber nicht gegen die Staaten auf, die jede Abrüstung verwarfen. Wohl scheute man sich, den Antrag der Kommission gänzlich abzulehnen. England und Frankreich machten aber gegen die geplante Verpflichtung, die Rüstungen nicht zu erweitern, schwere Bedenken geltend. Der wenige Tage zuvor mit dem Friedens-Nobelpreise ausgezeichnete Léon Bourgeois lehnte im Namen der französischen Delegation die Annahme einer zweijährigen Verpflichtung glatt ab. Er beanspruchte ferner, daß Frankreich, das sich in außerordentlicher Lage befinde, von der Verpflichtung zur Abrüstung überhaupt entbunden werde. „Die Regierung meines Landes muß sich vollkommen freie Hand vorbehalten." Die gleichen Vorbehalte machte Belgien geltend. Beide Mächte erklärten, daß sie der militärischen Rüstungen zur Durchführung und Aufrechterhaltung des Versailler Vertrags nicht entbehren könnten. Spanien schloß sich dieser Auffassung an. Für die unveränderte Annahme der Abrüstungsvorschläge setzte sich dagegen der Vertreter Norwegens, Lange, ein, von dem dieser Antrag herrührte. Er hob hervor, daß der Augenblick für entscheidende Schritte zur Verminderung der Rüstungen besonders günstig sei, da gegenwärtig die Erinnerung an die Leiden des Krieges noch überall lebendig und die Kriegsschulden meist noch ungedeckt wären.

Infolge des Widerspruchs einzelner Feindbundmächte war die einstimmige Annahme des einzigen wichtigen Punktes im Entwurf der Abrüstungskommission unmöglich. Daher schlug der Präsident, Hymans, vor, die völlige Ablehnung dadurch zu vermeiden, daß die Aufforderung, die Rüstungen zwei Jahre lang nicht zu erhöhen, nicht als eine Empfehlung, sondern nur als ein Wunsch der Bundesversammlung an die Regierungen gelangen solle. In dem Falle genügte Mehrheitsbeschluß. Auf dieser Grundlage erhielt der „Wunsch" der Bundesversammlung dreißig gegen sieben Stimmen. Brasilien, Chile, Frankreich, Griechenland, Polen, Rumänien und Uruguay lehnten ihn ab, die südamerikanischen Staaten jedoch deshalb, weil sie den Vorschlag zum Beschluß der Bundesversammlung erhoben wissen wollten.

Mit diesen bescheidenen Ergebnissen hat der Völkerbund in seiner Gesamtheit, d. h. die Bundesversammlung, sich erstmalig mit der Abrüstungsfrage auseinandergesetzt. Hier soll zunächst das Hauptproblem weiter verfolgt werden. Die Beschlüsse der Bundesversammlung gelangten naturgemäß erst einmal an den Rat. Dieser zeigte sich gegenüber der Frage der Rüstungsbegrenzung noch wesentlich zurückhaltender als die Bundesversammlung. Es ist für dies Organ der Hauptmächte ungemein bezeichnend, daß es sich darauf beschränkte, jenen „Wunsch" der Versammlung den Mitgliedstaaten bekanntzugeben, ohne Erläuterung, ohne Stellungnahme und vor allem ohne Befürwortung. Der Rat, der selbst keinen Abrüstungsplan entworfen hatte, obwohl ihm die Satzung dies vorschreibt, machte sich nicht einmal den der Bundesversammlung zu eigen. Unter diesen Umständen kann es nicht überraschen, daß das Ergebnis seines Rundschreibens vom 25. März 1921 ein ungemein klägliches war. Die meisten Antworten waren unbefriedigend. 20 Bundesmitglieder haben bis zur zweiten Bundesversammlung überhaupt nichts von sich hören lassen. Da aber die allgemeine Entspannung seit dem Vorjahre vielen Staaten ihre Ausflüchte genommen hatte, beschloß die Versammlung am 1. Oktober 1921, die Aufforderung zu erneuern, von einer Steigerung der Rüstungen abzusehen.

Den Freunden der allgemeinen Abrüstung war ihr Ziel noch nicht näher gerückt. Seit dem Jahre 1921 besaß der Völkerbund aber einen Rüstungsausschuß und eine Abrüstungskommission. Der Rat forderte beide am 25. Februar 1921 auf, zunächst die Frage der privaten Herstellung von Kriegsmaterial zu prüfen, nicht gerade die wichtigste Seite des Problems! Zum Vorsitzenden der neuen Abrüstungskommission wurde — Viviani ernannt. Sie bestand aus 22 Mitgliedern, nämlich sechs Männern „von anerkanntem Ansehen als Politiker und Wirtschaftler", die der Rat aussuchte: Viviani (Frankreich), Branting (Schweden), Fisher (England), Schanzer (Italien), Tatsuke (Japan), Vicuna (Chile); sodann

sechs Mitgliedern, die der ständige Rüstungsausschuß ernannte (diese Hinzuziehung von Militärs entsprach nicht der Absicht der Bundesversammlung und wurde von ihr 1921 beanstandet), vier Mitgliedern, die der Finanz- und Wirtschaftsausschuß des Bundes, und sechs Mitgliedern, die das Internationale Arbeitsamt entsandte. Die Kommission tagte 1921 nur zweimal. Sie befaßte sich nicht mit dem allgemeinen Abrüstungsproblem, sondern, auf Veranlassung des Rates, im wesentlichen nur mit Spezialfragen. Ihr Bericht lag dem Rat am 12. September 1921 vor, also erst während der zweiten Bundestagung. Die (3.) Abrüstungskommission dieser Versammlung hatte bereits um Mitteilung des Berichts gebeten, und der Rat überwies ihn ihr. Zu einer eigenen Stellungnahme fand er auf seiner damaligen (14.) Tagung keine Zeit. Die Abrüstung hat ja auch für den Rat nichts Dringliches.

In der Bundesversammlung hatte inzwischen Lord Robert Cecil (Südafrika) am 8. September 1921 die geringen Leistungen beanstandet, die die Abrüstungskommission und der ständige Rüstungsausschuß aufzuweisen hatten. Balfour (England) mußte am 10. September in seiner Erwiderung zugeben, daß der Völkerbund auf dem Gebiete der Abrüstung keine nennenswerten Fortschritte gemacht habe. Nur durch die verschiedenen Friedensverträge seien einige Erfolge erzielt worden (!). Schuld an diesem Mißerfolg sei die fehlende Universalität des Bundes. Die Abrüstung müsse sich auch auf die Großmächte erstrecken, die noch außerhalb des Bundes stünden, und nicht allein die Abrüstung, sondern auch die Beschränkung der privaten Rüstungsindustrie. In ähnlichem Sinne hat sich Fisher (England) am 26. September 1922 geäußert. Die private Rüstungsindustrie, an sich ein Punkt zweiter Ordnung, wird regelmäßig hervorgehoben, um die Vereinigten Staaten in die Erörterung hereinziehen zu können. Diese haben es abgelehnt, das Feindbundsabkommen von St. Germain über den Waffenhandel zu ratifizieren, haben dagegen ihr Landheer wieder auf den Vorkriegsstand verringert und hinsichtlich der Abrüstung zur See den Schritt unternommen, den alle Welt vom Völkerbund erwarten mußte. Der Vertrag von Washington ist auch in Genf als vorbildlich anerkannt worden. Es geht also nicht an, die Vereinigten Staaten als Hindernis der allgemeinen Abrüstung hinzustellen, zumal diese wiederholt ihre Bereitschaft bekundet haben, über alle mit der Landabrüstung zusammenhängenden Fragen zu verhandeln. Bleibt Rußland übrig, mit dem sich der Völkerbund nur ungern einläßt. Aber auch Moskau hat am 12. Juni 1922, anschließend an die Konferenz von Genua, die Initiative ergriffen und die Nachbarländer zu einer Abrüstungskonferenz eingeladen [11]). Es ist falsch, die

11) Die Moskauer Abrüstungskonferenz trat erst am 2. Dezember 1922 zusammen, nach langwierigen Verhandlungen, während deren anscheinend Frankreich einen Druck auf die Randstaaten ausübte. Rumänien ist in der

Schuld bei den Nichtmitgliedern zu suchen. Der Völkerbund täte besser, vor seiner eigenen Tür zu kehren.

Da die nichtständige Abrüstungskommission ihre Aufgabe in zwei Tagungen naturgemäß noch nicht gelöst hatte, beschloß die Bundesversammlung am 1. Oktober 1921, entsprechend dem Vorschlag ihrer (3.) Kommission, sie ihre Arbeiten fortsetzen zu lassen und sie zu ersuchen, bis zur nächsten Bundestagung einen fertigen Abrüstungsplan aufzustellen. Der Rat wurde gebeten, die Kommission angemessen zu verstärken. Demgemäß hat er sieben weitere Mitglieder ernannt, darunter Nitti, Cecil und Motta. Die Kommission hielt bis zur nächsten Bundesversammlung drei Tagungen ab. Diesmal waren ihre Leistungen beachtlicher und kamen der Erfüllung ihres Auftrags weit näher. Die Bundesversammlung war von der Voraussetzung ausgegangen (die auch im wesentlichen zutraf, obwohl die formelle Bestätigung in sehr zahlreichen Fällen noch ausstand), daß die erste Stufe ihres Abrüstungsplanes erreicht sei: daß eine weitere Steigerung der Wehrmacht während der nächsten zwei Jahre unterbleiben werde. Die Kommission konnte sich daher dem zweiten Punkte zuwenden, den die Bundesversammlung 1920 aufgestellt und dessen Erfüllung sie 1921 verlangt hatte: die Ausarbeitung eines Planes für die gleichzeitige und gleichmäßige Verminderung der Rüstungen aller Länder. Die Kommission nahm ausdrücklich davon Abstand, den Entwurf zu einem Abrüstungs*vertrage* aufzustellen. Ausgangspunkt der Erörterung bildete jedoch ein privater Plan ihres englischen Mitgliedes Lord Esher (England), der zunächst ein Schema zum Vergleich der Heeresstärke vorsah. Die Heere der einzelnen Länder sollten auf einen einheitlichen Nenner gebracht und dann nach Feststellung der Verhältniszahl gleichmäßig verringert werden. Dieser Plan kann nicht als ideal bezeichnet werden. Es ist aber nicht ganz leicht, eine Grundlage und einen Maßstab für den gleichmäßigen Abbau der Wehrmacht zu finden. In unseren Zeiten fortgeschrittener Kriegstechnik spielt das Heeresgerät eine so ungeheuer große Rolle, daß jeder Plan untauglich bleiben muß, der — wie dieser des Lord Esher — auf der Kopfzahl der bewaffneten Macht aufgebaut ist. Um die einzelnen Armeen vergleichen zu können, müssen außer der Truppenstärke die technischen Kriegsmittel berechnet werden. Dies geschieht am einfachsten durch Gegenüberstellung der Heeresbudgets [12]). Freilich ist auch das Budget kein idealer Maßstab,

Tat nicht erschienen. Am 12. Dezember mußte die Konferenz ergebnislos abgebrochen werden, da die Randstaaten sich auf eine nennenswerte Heeresverminderung nicht einlassen wollten. Rußland hatte vorgeschlagen, sich allseitig mit einem Viertel der derzeitigen Truppenstärke zu begnügen.

12) Gegen die Verwendung des Heeresbudgets als Maßstab der Rüstungen erhob 1920 Frankreich Einspruch, ließ ihn aber 1922 fallen, und beantragte selbst Herabminderung der Rüstungen unter den Stand der Ausgaben des Jahres 1913.

schon weil in allen Ländern die Kosten für den einzelnen Soldaten verschieden sind. Die allgemeine Wehrpflicht (Frankreich) oder die niedrige Lebenshaltung (Japan) können sie sehr verringern. Von dem Kriegsmaterial läßt sich dasselbe nicht sagen. Deshalb ist die Aufgabe, aus Heeresziffern und Heeresbudget einen Maßstab für die Heeresstärke zu vereinbaren, keineswegs unlösbar.

Die Abrüstungskommission ist jedoch nicht bis zu diesem Punkte gelangt. Das war nicht möglich, da der Rat bereits am 25. März 1922, nach der ersten Tagung der Kommission, den Plan Lord Eshers als die Befugnisse der letzteren überschreitend verwarf. Es sei nicht ihre Aufgabe, spezialisierte Vorschläge zu machen und einen Schlüssel für die allgemeine Abrüstung zu finden. Mit dieser Feststellung wurde im Grunde auch der Abrüstungsplan der Bundesversammlung, zweite Stufe, und ihr entsprechender Auftrag an die Kommission verworfen [13]). Auch der Rüstungsausschuß hat den Plan Lord Eshers abgelehnt. Die Abrüstungskommission sah sich daher genötigt, dem Problem von einer anderen Seite näherzutreten.

Die Vorsicht und Zurückhaltung des Rats kann nur befremden. Man darf nicht aus den Augen verlieren, daß es sich bei den Arbeiten dieser Abrüstungskommission ebenso wie im Artikel 8 Absatz 2 lediglich darum handelt, einen Plan zu entwerfen, der den verschiedenen Regierungen zur Prüfung und Entscheidung vorgelegt wird. Keines der ursprünglichen Mitglieder des Völkerbundes kann zur Abrüstung oder auch nur zur Genehmigung des Abrüstungsplanes gezwungen werden. Ja noch mehr: Ehe es zu einer Abstimmung über diesen Plan kommen kann, wird den Mitgliedern unbeschränkte Gelegenheit gegeben, mit dem Rat und untereinander über seine Einzelheiten zu verhandeln.

Die nichtständige Abrüstungskommission hat 1922 das Problem selbst gründlich erörtert und zahlreiche Vorschläge ausgearbeitet.

---

13) Wie unbefriedigend der Geist war, in dem der Rat die Arbeiten der nichtständigen Abrüstungskommission überwachte, hat Nansen der dritten Bundesversammlung am 7. September 1922 durch eine Reihe von Zitaten aus dem Protokoll veranschaulicht. Zur Erörterung stand der Abrüstungsplan des Lord Esher. „Ein Mitglied war der Ansicht, daß es nicht Aufgabe der Abrüstungskommission sei, einen Schlüssel für die Abrüstung zu Lande zu finden.... Ein anderes Mitglied pflichtete dieser Auffassung bei, ... meinte aber, daß man die Handlungsfreiheit der Kommission nicht beschränken solle. ... Ein Mitglied war der Ansicht, daß die Kommission, wenn sie nach einem solchen Schlüssel suche, die Grenzen ihrer wissenschaftlichen Aufgaben überschreite. Dies sei ein Übergriff auf die praktische Seite der Frage, die dem Rat und den Einzelregierungen vorbehalten sei. ... Dieser Ansicht wurde beigepflichtet. Möglicherweise würden die Regierungen nicht geneigt sein, einen Plan zu erwägen, der von einer unverantwortlichen (!) Kommission aufgestellt worden sei. ... Theoretische Arbeit dieser Art könne nicht zur Aufstellung eines Schlüssels für die Einschränkung der Rüstungen führen."

Es erübrigt sich, deren Werdegang und Inhalt im einzelnen zu verfolgen, da sie die Grundlage der Verhandlungen der dritten Bundesversammlung abgeben, die näher untersucht werden sollen.

Das gesamte Abrüstungsproblem zerfällt naturgemäß in drei große Gebiete. Die Heere, die Flotten und die Luftstreitkräfte können und brauchen nicht nach den gleichen Gesichtspunkten behandelt zu werden. Im vorstehenden haben wir uns, wie dies auch der Völkerbund getan hat, im wesentlichen nur mit der Verminderung der Landstreitkräfte befaßt. Die Abrüstung zur See hat der Völkerbund stiefmütterlich behandelt. Dabei wird gerade hier seine Aufgabe dadurch erleichtert, daß die zahlenmäßige Flottenstärke der einzelnen Länder sich mühelos errechnen läßt, heimliche Rüstungen so gut wie ausgeschlossen sind, und jede moderne Flotte, die nicht jährlich ergänzt wird, veraltet und an Kampfwert verliert. Der Gedanke des Naval Holiday stammt noch aus der Zeit der deutsch-englischen Rivalität. Die Abrüstung zur See besteht weniger in einem Tun als in einem Unterlassen, das den meisten Staaten durch ihre gegenwärtige Finanzlage leicht gemacht wird. Der Völkerbund hat die sich bietenden Möglichkeiten nicht wahrgenommen. Die Gründe für diese Zurückhaltung sind zweierlei Art. Der eine ist die Stellung der Vereinigten Staaten, die er stets als abtrünnigen Verbündeten statt als Nichtmitglied behandeln möchte. Der zweite ist die Verleugnung der Freiheit der Meere. Die Alliierten haben diesen Wilsonpunkt bereits in dem Vorfriedensvertrag mit Deutschland [14]) gestrichen. Sie denken nicht daran, ihn im Rahmen des Völkerbundes wiederherzustellen. Die Freiheit der Meere in Kriegs- und Friedenszeiten ist aber letzten Endes die Voraussetzung für eine Abrüstung zur See.

Auch ohne diese Voraussetzung lassen sich jedoch mit etwas Geschick und gutem Willen sehr beachtliche Fortschritte erzielen. So hat die Konferenz, die unabhängig vom Völkerbund und ganz ohne Zusammenhang mit ihm vom 12. November 1921 bis zum 6. Februar 1922 in Washington tagte, dem Rüstungswettstreit zwischen den Vereinigten Staaten, England und Japan ein vorläufiges Ende bereitet. Dieser Erfolg ist amerikanischer Initiative zu verdanken, die es verstand, den geeigneten Augenblick für derartige Verhandlungen wahrzunehmen. Da die Geldmittel der Union die ungleich größeren sind, hatte England keine Aussicht, länger als bis 1925 die größte Kriegsflotte der Welt zu besitzen. Sein altes Programm des Two-Power-Standard war schon während des Weltkrieges undurchführbar geworden [15]). Es fand sich ziemlich rasch mit dem Gedanken ab, daß künftig keine einzelne Macht mehr die Herrschaft

14) Note Lansings vom 5. November 1918.

15) Es verlohnt sich, daran zu erinnern, daß England 1914 über fast doppelt so viele Großkampfschiffe verfügte wie Deutschland — das Verhältnis war 29 : 16 — und sich dennoch durch die deutschen Rüstungen in angeblich

der See allein ausüben werde. Japan war Amerika gegenüber in einer etwas anderen Lage. Trotz der gewaltigen Erhöhung seines Heeres- und Flottenbudgets bei Kriegsende überstiegen 1921 seine Einnahmen die Ausgaben. Das wirtschaftliche Halt wurde hier also noch nicht geboten, doch war die Steuerschraube bereits äußerst scharf angezogen. Die Klugheit der japanischen Staatsmänner erkannte aber die Gefahren, die ein weiterer Rüstungswettstreit mit den Vereinigten Staaten ihrem Lande bringen mußte.

England, die Vereinigten Staaten, Japan, Frankreich und Italien vereinbarten als führende Seemächte am 6. Februar 1922, sich mit dem Status quo zu begnügen und eine zehnjährige Rüstungspause eintreten zu lassen. Für England und Amerika ist die gleiche Tonnage an Großkampfschiffen vorgesehen, ebenso für Frankreich und Italien, während Japan eine Stärke erhält, die etwa in der Mitte zwischen beiden Gruppen liegt. Ferner wurde die Höchsttonnage für Großkampfschiffe und für Flugzeugmutterschiffe, ein Höchstkaliber für die Geschütze, eine Höchstziffer für Kreuzer und andere Kriegsschiffe vereinbart, und auch für die Küstenbefestigungen der Status quo als Höchstgrenze festgelegt. Die Absicht, den U-Bootbau zu beschränken, scheiterte an dem Widerstand Frankreichs, doch wurden in einem besonderen Abkommen Regeln für den U-Bootkrieg vereinbart und die Verwendung giftiger Gase verboten. Zu diesem letzteren Abkommen steht allen Staaten der Beitritt offen.

Das Vorgehen der Vereinigten Staaten war in hohem Maße dazu angetan, die Welt darauf hinzuweisen, wie sehr der Völkerbund bisher in der Frage der Abrüstung versagt hat. An diesen Erfolgen konnte die dritte Bundesversammlung jedenfalls nicht vorübergehen. Vor ihr hatte sich bereits der Rüstungsausschuß mit den Ergebnissen der Konferenz von Washington beschäftigt und nach deren Grundgedanken ein allgemeines Abkommen betreffend die Abrüstung zur See entworfen. Dieses hatte dem Rat und der nichtständigen Abrüstungskommission vorgelegen. Die dritte Bundesversammlung beschloß, entsprechend den Vorschlägen ihrer (3.) Kommission, daß eine internationale Konferenz aller Staaten — auch der Nichtmitglieder des Bundes — einberufen werden solle, um über die allgemeine Anwendung der Washingtoner Grundsätze zu beraten. Der vom Rüstungsausschuß vorbereitete Entwurf sollte dabei den einzelnen Regierungen zur Annahme empfohlen werden. Außerdem legte die Bundesversammlung allen Bundesmitgliedern und den übrigen Staaten nahe, sich dem Abkommen von Washington über den U-Bootkrieg und die Verwendung giftiger Gase anzuschließen.

---

nicht zu ertragender Weise bedroht fühlte. Dabei wäre die strategische Lage Amerikas für eine Gefährdung des britischen Handels ungleich günstiger, als es die deutsche vom nassen Dreieck aus jemals gewesen ist.

Ganz ohne Reibungen ist dieser Beschluß nicht zustande gekommen. Bekanntlich ist Frankreich mit den Ergebnissen der Washingtoner Konferenz sehr unzufrieden, entrüstet sich über die Gleichstellung mit Italien, wünscht seine Flotte (mit Reparationsgeldern?) weiter auszubauen und hat das Abkommen noch nicht ratifiziert. Seinem Beispiel folgend haben Polen und Brasilien in der (3.) Kommission der Bundesversammlung 1922 es abgelehnt, sich auf dem Status quo festnageln zu lassen. Ersteres machte geltend, es habe noch keine Gelegenheit gehabt, sich an dem Wettrüsten zur See zu beteiligen. Infolgedessen heißt es in dem obigen Beschluß der Bundesversammlung, die Konferenz möge besondere Fälle und namentlich auch die Lage neuentstandener Staaten berücksichtigen.

Die Begrenzung der Luftstreitkräfte hat der Völkerbund überhaupt noch nicht in Angriff genommen. Die Schwierigkeiten sind hierbei allerdings groß. Die Bundesmitglieder denken natürlich nicht daran, sich Bestimmungen zu unterwerfen, wie sie die Alliierten dem deutschen Flugzeugbau aufgezwungen haben, und sich den Besitz von Luftschiffen ganz verbieten zu lassen, wie dies in Artikel 198 geschehen ist. Wirkliche Unterscheidungsmerkmale für Kriegsfahrzeuge gibt es nicht, denn jedes Handelsflugzeug läßt sich leicht für militärische Zwecke abändern. Soll deshalb die Eroberung der Luft unterbunden werden, wie dies in Deutschland beabsichtigt ist? Der Völkerbund hat noch keine Lösung der Frage gefunden. Sie beschäftigte ihn erstmalig anläßlich der dritten Bundesversammlung. Der Berichterstatter der (3.) Kommission für Abrüstung, Cecil, beschränkt sich im wesentlichen darauf, die Schrecknisse künftiger Kriege auszumalen. Seit dem Weltkriege seien ungeheure Fortschritte gemacht worden. Die neuen Bomben hätten die zehnfache Sprengwirkung der früheren, von dem Abwurf von Seuchenbazillen und Gasbomben ganz zu schweigen. „Man muß sich mit der Möglichkeit — um nicht einen weitergehenden Ausdruck zu gebrauchen — abfinden, daß in einem künftigen Weltkriege sich die Anwendung irgendeiner wirksamen oder wirksam scheinenden Waffe nicht wird beschränken lassen." Das ist richtig. Mit der sicheren Gefahr eines „Versailler" Friedens im Falle der Niederlage vor Augen, wird künftig jedes Volk bis zum letzten Blutstropfen und ohne jede Rücksicht kämpfen, auch niemals wieder Versprechungen seiner Gegner vertrauen. Deshalb wird es nicht leicht sein, Kriegsmittel auszuschalten oder ihre Anwendung zu beschränken. Die Washingtoner Konferenz hat trotzdem den Versuch gemacht, den U-Bootkrieg zu begrenzen. Der Völkerbund erklärt sich dagegen außerstande, für den Luftkrieg das gleiche zu tun. Cecil erklärte am 26. September 1922: „Die Angriffsmittel sind so furchtbar, daß die größten Städte der Welt in kurzer Zeit unbewohnbar gemacht würden, und die einzige Möglichkeit der Ab-

wehr wäre der Gegenangriff gegen die feindlichen Städte." Wie soll derartigen Greueln, Gefahren für die Kultur der Welt, vorgebeugt werden? Der Völkerbund weiß kein Mittel, und es gibt wohl nur den einen Weg: die Herstellung eines wahren Friedens und eines wirklichen Völkerbundes. Gerade dieser Weg wurde aber der Genfer Allianz von ihren Begründern verschlossen.

Die dritte Bundesversammlung begnügte sich damit, die nichtständige Abrüstungskommission zu beauftragen, einen allgemeinen Plan für die Verminderung der Land- und Luftstreitkräfte aufzustellen.

Die Bemühungen des Völkerbundes richteten sich, wie gesagt, fast ausschließlich auf eine Beschränkung der Landstreitkräfte. In den ersten drei Jahren sind sie ohne Erfolg geblieben, und die Aussichten für die nächste Zukunft haben sich nicht nennenswert gebessert. Um die Fragen zweiter Ordnung vorwegzunehmen, so haben die guten Absichten, eine Kontrolle der privaten Rüstungsindustrie einzurichten, zu keinem Ergebnis geführt. Sie soll auf einer künftig einzuberufenden Konferenz — auch für Nichtmitglieder — geregelt werden, nach den Entwürfen der nichtständigen Abrüstungskommission. Hinsichtlich des Handels mit Waffen liegen die Dinge ähnlich. Beide Fragen sind älter als der Völkerbund. Die Pariser Friedenskonferenz hinterließ ihm scheinbar eine Lösung in Gestalt des Abkommens von St. Germain vom 10. September 1919. Dieses ist jedoch nur von elf Ländern und von keiner der Hauptmächte ratifiziert worden, die alle die Entscheidung der Vereinigten Staaten abwarten wollten. Letztere verweigerten die Ratifikation endgültig am 28. Juli 1922, ohne jedoch ihren Beschluß zu begründen [16]). Der Völkerbund steht hier vor einem Mißerfolg. Ohne diesen wäre, wie der Berichterstatter der (3.) Kommission, Cecil, am 2. September 1922 der Bundesversammlung zu verstehen gab, der griechisch-türkische Krieg sehr viel früher zu Ende gegangen. In diesem Falle sind übrigens die Kriegführenden nicht von profithungrigen Rüstungsindustrien, sondern offiziell von gewissen Regierungen mit Waffen versehen worden. Die Bedeutung der Frage ist nicht von der Hand zu weisen. Die Versammlung empfahl daher am 27. September 1922 direkte Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten, und die Ausarbeitung eines neuen Vertragsentwurfes unter Berücksichtigung der amerikanischen Wünsche durch die Abrüstungskommission (nicht durch den ständigen Rüstungsausschuß!). Dieser Beschluß bestätigt das Scheitern der bisherigen Bemühungen des Bundes.

---

16) Die Haltung der Vereinigen Staaten wurde wahrscheinlich durch den Umstand bestimmt, daß das Abkommen von St. Germain ein Zentralbüro für die Kontrolle des Waffenhandels vorsieht, das der Aufsicht des Völkerbundes unterstellt werden sollte.

Die Bundesversammlung hatte auf ihrer zweiten Tagung feststellen müssen, daß ihrem Beschluß von 1920, der Rat möge im Generalsekretariat eine Austauschstelle für Nachrichten über den Stand der Rüstungen in den einzelnen Ländern einrichten, ganz ohne Folge geblieben war. Der Rat hatte hier nichts veranlaßt, obwohl sich die Bundesmitglieder in Artikel 8 Absatz 6 verpflichtet hatten, „sich in der offensten und erschöpfendsten Weise gegenseitig jede Auskunft zukommen zu lassen". Man kann auch nicht, wie dies Lange (Norwegen) am 15. September 1921 getan hat, die Schuld für diese Unterlassung dem ständigen Rüstungsausschuß zuschreiben, der dem Rat bei der Vorlage seines Fragebogens über den Stand der Rüstungen ein Gutachten erstattete: der Zeitpunkt für die Inangriffnahme der Abrüstung sei noch nicht gekommen. Dieser Fragebogen steht in keinem unmittelbaren Zusammenhange mit dem Beschlusse der Bundesversammlung von 1920. Die Verantwortung für dessen Nichtausführung trifft allein den Rat, der sich am 4. Dezember 1920 die Auffassung des Rüstungsausschusses zu eigen machte und damit die Forderungen der Bundesversammlung — und die Vorschriften der Satzung ablehnte, die ersteren ehe sie überhaupt zum Beschluß erhoben worden waren.

Die zweite Bundesversammlung verlangte die Fortsetzung statistischer Erhebungen, die Auskunfterteilung über Rüstungsfragen, wie sie in der Satzung (Art. 8 Abs. 6) vorgeschrieben ist, aber noch immer nicht eingeleitet worden war, und regte außerdem eine Rundfrage bei allen Bundesmitgliedern an, welches Maß der Rüstungen sie als unumgänglich ansähen. Der Rat beschloß am 25. März 1922 demgemäß die einzelnen Regierungen um Angaben darüber zu bitten, welche Rüstungen sie für erforderlich hielten zu ihrer eigenen Sicherheit, zur Erfüllung ihrer internationalen Verpflichtungen, unter Berücksichtigung ihrer geographischen Lage und irgendwelcher besonderen Umstände. Vorbereitende Arbeiten dieser Art sind natürlich unerläßlich. Sie wären zweckmäßiger zwei Jahre früher eingeleitet worden. Bis zur dritten Bundesversammlung waren die Antworten auf diese Rundfrage noch nicht vollzählig eingegangen. Erst 26 Antworten, darunter aber die der Militärstaaten, lagen vor. Es ließ sich bereits übersehen, daß nach Ansicht der Bundesmitglieder es zu ihrer Sicherheit erforderlich sei, mehrere Millionen Mann ständig unter den Waffen zu halten. Alle Regierungen waren gebeten worden, zu unterscheiden zwischen den Erfordernissen der innerstaatlichen Ordnung und dem Schutz gegen Angriffe von außen. Die im ersteren Falle angegebenen Truppenstärken waren verschwindend gering. Die großen militärischen Aufwendungen wurden also lediglich mit dem gegenseitigen Mißtrauen und der Furcht vor feindlichen Angriffen begründet. Der Völkerbund als solcher hat also ein Gefühl der Sicherheit noch nicht aufkommen lassen. Die Garantien, die seine Satzung bietet, sind

offenbar unzureichend. Die dritte Bundesversammlung hat dies richtig erkannt und nach Mitteln gesucht, um dem abzuhelfen. Davon später. Sie beschloß am 27. September 1922 im übrigen, daß die nichtständige Abrüstungskommission weitertage, daß die statistischen Erhebungen in vereinfachter Form fortgesetzt werden sollten (künftig jedoch in engster Fühlung mit den Kriegsministerien der verschiedenen Länder!), daß die Rundfrage nach dem erforderlichen Mindeststand der Rüstungen wiederholt werde, und daß endlich die Vorschrift der Satzung (Art. 8 Abs. 6) über die Auskunftserteilung in Rüstungsfragen Anwendung finden möge. Schließlich empfahl die Versammlung (auf Vorschlag Frankreichs) den europäischen Staaten, soweit sie bereits vor dem Kriege im gegenwärtigen Umfange bestanden, ihre gesamten militärischen Ausgaben unter den Stand des Jahres 1913 zu vermindern. Dies ist der einzige, bescheidene Schritt, der zur Durchführung der zweiten Stufe des Abrüstungsplanes unternommen werden konnte, den die Bundesversammlung 1920 entworfen hatte. Der Vorschlag trug aber nur den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung. 1922 hatte allgemein gegenüber den beiden Vorjahren eine Verminderung der Heeresbudgets stattgefunden. Dieser Fortschritt ist nicht auf die Tätigkeit des Völkerbundes zurückzuführen, sondern — wie die nichtständige Abrüstungskommission feststellte — auf die Beendigung der Demobilisierung (!) und das Fallen der Rohstoffpreise.

Die dritte Bundesversammlung stand, alles zusammengefaßt, im wesentlichen nur Mißerfolgen gegenüber. Das in der Satzung vorgesehene Abrüstungsverfahren hatte versagt: Die vom Rat auszuarbeitenden und für zehn Jahre gültigen Abrüstungspläne lagen nicht vor. Der von der Bundesversammlung selbst 1920 vorgeschlagene Weg hatte sich nicht als gangbar erwiesen. Die einzelnen Staaten hatten zwar ihre Rüstungen seit 1921 nicht weiter erhöht, waren aber in ihrer Mehrzahl nicht bereit gewesen, die vom Bunde vorgeschlagene zweijährige Verpflichtung zu übernehmen. Die von der Bundesversammlung geschaffene besondere Abrüstungskommission war außerstande, einen allgemeinen Plan für die Rüstungsbeschränkung aufzustellen. 1922 ließ sich nicht länger verkennen, daß noch immer wesentliche Voraussetzungen für die Abrüstung fehlten, wie sie ursprünglich gedacht war. Es kam nicht mehr in Frage, die Satzung auszuführen, sie hatte sich als untauglich erwiesen. Die Erfahrungen hatten gelehrt, daß es erforderlich sei, auf erweiterter Grundlage neu anzufangen. Mit dankenswertem Eifer machte sich die dritte Bundesversammlung sogleich an diese Aufgabe.

Die Bestimmungen der Bundessatzung über die Abrüstung sind in der Tat ganz unzulänglich. Sie enthalten keine wirksame Gewähr dafür, daß die Rüstungen wirklich eingeschränkt werden. Im

Grunde wird die Abrüstung nur als ein Prinzip aufgestellt, wie es bereits die Haager Konferenzen anerkannt hatten. Der Übergang vom Gedanken zu seiner Ausführung ist nur in Umrissen angedeutet. Der Weg selbst setzt ein Maß von Vertrauen und gutem Willen voraus, das nicht vorhanden war. Der Rat sollte — irgendwann — allgemeine Abrüstungspläne entwerfen. Die weitaus meisten Bundesmitglieder sind nicht verpflichtet, diese Pläne anzunehmen oder auszuführen. Es war vorauszusehen, daß viele Staaten Einwendungen erheben, vor allem aber ihrerseits Bedingungen stellen werden. Jeder Staat wird zum mindesten fordern, daß auch die anderen Länder abrüsten. Wie soll der Rat auf dem Wege der Einzelverhandlungen jemals zu Ergebnissen kommen? Obwohl die Bundesversammlung — offenbar absichtlich — bei dieser Frage ausgeschaltet wurde, wird die Einberufung einer allgemeinen Abrüstungskonferenz unumgänglich sein, wenn das Problem einer Lösung entgegengeführt werden soll. Zu dieser müssen notgedrungen alle Militärstaaten hinzugezogen werden, auch wenn sie nicht Mitglieder des Bundes sind, falls eine „Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse eines jeden Staates" dem Abrüstungsprogramm zugrunde gelegt werden soll.

Es ist selbstverständlich, daß der Wunsch der Völker nach Abrüstung nicht plötzlich und ohne Übergänge verwirklicht werden kann. Eine einseitige Herabsetzung der Wehrmacht ist nicht möglich. Eingehende Verständigung ist daher erforderlich und der damit verbundene Zeitverlust ist unvermeidlich. Ferner gibt es Vorstufen zur allgemeinen Abrüstung, deren Bedeutung nicht unterschätzt werden darf, nämlich die Kontrolle der privaten Rüstungsindustrie, den Verzicht auf die Vergrößerung von Heer und Flotte und den Austausch aller Nachrichten über die eigenen Rüstungen, also „offene Rüstungspolitik". Alle diese Punkte sind in der Satzung des Völkerbundes vorgesehen. Bisher ist es jedoch nicht gelungen, sie zu verwirklichen.

Die Gründe hierfür sind nicht allein in der Haltung einzelner Mächte zu suchen, sondern auch in den Fehlern des angewandten Verfahrens. Es wurde bereits oben darauf hingewiesen, daß ein Rüstungsausschuß, der lediglich aus Generalstabsoffizieren besteht, schwerlich jemals eine Verminderung der Heereslasten herbeiführen wird. Gegen diese Ausschaltung aller anderen als der militärischen Gesichtspunkte hat der norwegische Delegierte, Chr. L. Lange, bereits im Schoße der (6.) Kommission für Abrüstung 1920 Einspruch erhoben [17]). Er machte ferner geltend, daß die Beschränkung der Mitarbeit auf die acht im Rat vertretenen Länder durch

17) Lange meinte, der Rüstungsausschuß habe seine Aufgabe offenbar nicht erfaßt, denn er habe nicht nur keine Abrüstung, sondern im Gegenteil neue Rüstungen vorgeschlagen, z. B. die Ausstattung von Motorbooten mit Maschinengewehren.

nichts zu rechtfertigen sei. Sein Vorschlag auf Einsetzung einer neuen internationalen Kommission, die neben dem ständigen Rüstungsausschuß tagen und sich ganz der Frage der Heeresverminderung widmen sollte, schien den meisten anderen Ländern zu weit zu gehen. Aber auch der Vorschlag des holländischen Delegierten, den Rüstungsausschuß durch Hinzuziehung von politischen und wirtschaftlichen Sachverständigen zu erweitern, drang in dieser Form nicht durch. Die Stelle, die den Völkerbund in militärischen Fragen zu beraten hat, behält also den Charakter eines Bundesgeneralstabs bei. Der einzige bedeutungsvolle Schritt, den der Ausschuß in Sachen der Abrüstung unternahm, bestand darin, die Vereinigten Staaten 1920 einzuladen, sich mit beratender Stimme an der Prüfung der Frage zu beteiligen. Diese Aufforderung wurde jedoch abgelehnt mit der Begründung, daß die Union nicht Mitglied des Bundes sei. „Die Regierung der Vereinigten Staaten habe jedoch die größten Sympathien für jeden Versuch, einen Verständigungsplan zur Herabsetzung der Rüstungen aufzustellen, die für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und den Frieden der Welt notwendig sei; auch interessiere sich Präsident Wilson besonders lebhaft für diese Frage."

Leider bringen eine Reihe europäischer Staaten dem Problem nicht das wünschenswerte Interesse entgegen. Ihre Haltung auf der Bundestagung 1920 wurde oben dargelegt.

Angesichts der angekündigten Washingtoner Konferenz war die Abrüstungsdebatte auf der zweiten Bundestagung (1921) weniger lebhaft als auf der ersten. Man hatte inzwischen gelernt, Wasser in seinen Wein zu gießen. Einen Höhepunkt bildete die Rede des französischen Delegierten Noblemaire am 1. Oktober 1921. Er hielt alle Vorbehalte aufrecht, die Bourgeois ein Jahr zuvor gemacht hatte, fügte jedoch einen neuen hinzu, indem er erklärte, Frankreich könne seine Wehrmacht erst verringern, wenn Deutschland moralisch abgerüstet habe. (Litwinow forderte dagegen auf der Moskauer Abrüstungskonferenz, daß eine tatsächliche Abrüstung die Grundlage für die moralische abgebe.) So eng ist dieser Genfer Bund mit dem Feindbund verwachsen, daß niemand an dieser Forderung Noblemaires Anstoß nahm, obwohl bis dahin noch kein französischer Staatsmann über außenpolitische Fragen gesprochen hatte, ohne Deutschland, das deutsche Volk und seine Regierung in der ungehörigsten und herausforderndsten Weise zu verleumden und zu beschimpfen, während die Pariser Kammerverhandlungen sich regelmäßig zu Haßorgien gestalteten und selbst „gemäßigte" Franzosen nicht aufhören, einer weiteren Zerstückelung Deutschlands das Wort zu reden [18]). Obwohl die französische Regierung gewohn-

18) Erst 1922 hat der Belgier Hymans vorsichtige Worte der Kritik gefunden. Er sprach am 28. September seinerseits vor der Bundesversammlung über „moralische Abrüstung" und warnte vor den Folgen des

heitsmäßig Deutschland als Blitzableiter benützt und ihre eigenen Fehler durch eine brutale Außenpolitik zu verdecken sucht, sprach ihr Vertreter in Genf von der Gefahr einer Revanche und dem „Kampf zwischen deutschen Junkern und Demokraten"! Daß es genötigt sei, als Gendarm der Verträge aufzutreten, und 200 000 Mann außerhalb seiner Grenzen zu unterhalten, um den Frieden zu sichern, sei nicht Frankreichs Schuld! — Leider ist es Deutschland, das für den Unterhalt und die Belustigung der Besatzungstruppen aufkommen muß.

Von der Frage der Abrüstung abgesehen, sprach Noblemaire bei dieser Gelegenheit über die deutsch-französischen Beziehungen nicht unsachlich und nicht unritterlich. Sobald aber die Rede auf die Entwaffnung kommt, hört bei Franzosen die Vernunft auf. Eine Beruhigung wird wohl niemals eintreten, selbst wenn der letzte Spazierstock und der letzte Regenschirm abgeliefert würden. Die Angst des schlechten Gewissens läßt sich eben nicht beschwichtigen.

Von vereinzelten Ausnahmen abgesehen, ist es gewiß nicht Schuld der kleinen Staaten, daß die Verminderung der Rüstungen noch in so weiter Ferne steht. Gerade in diesem Punkte hat sich der Gegensatz zwischen ihnen und den Großmächten besonders deutlich offenbart. Von dem guten Willen der letzteren hängt schließlich alles ab. Bourgeois hat die (6.) Kommission für Rüstungsfragen 1920 nicht darüber im Zweifel gelassen, daß es Frankreich sehr fernliege, dem Völkerbund zuliebe auf seine imperialistische Politik zu verzichten. In der Vollversammlung erklärte er, Frankreich habe die furchtbare Last der Ausführung des Friedensvertrages zum größten Teil allein zu tragen und könne sich daher die Einschränkung seiner Wehrmacht nicht vorschreiben lassen. 1921 verlangte Noblemaire Deutschlands „moralische" Abrüstung, d. h. Unterwerfung nicht nur unter den Buchstaben, sondern unter den Geist des Versailler Vertrages. 1922 erklärte Jouvenel gleich in der zweiten Sitzung der (3.) Kommission für Abrüstung, Frankreich könne sein Heer erst vermindern, wenn „die europäischen Schwierigkeiten" gelöst seien — im französischen Sinne natürlich.

---

aggressiven Imperialismus und der Politik des Hasses: „Laßt uns versuchen, unserem Begriff der Vaterlandsliebe seine feindselige, überhebliche und gehässige Seite zu nehmen. In allen Ländern sind gewisse Geister geneigt, dem nationalen Gedanken eine enge, abweisende und aggressive Auslegung zu geben. In unseren Reden, in unseren Handlungen in den Parlamenten und außerhalb derselben wollen wir danach streben, den Gedanken des Rechts zu verbreiten." Anschließend erklärte Gimeno (Spanien) zum gleichen Gegenstand: „Es ist gewiß gut, Gewehre und Geschütze aufzugeben, aber noch besser ist es, den Geist des Hasses und der Rachsucht abzulegen. Sonst ist die Abrüstung nicht möglich." Schließlich verurteilte ein Delegierter — Persiens — die Presse „gewisser Länder", die immer wieder Haß predige und alte Streitpunkte aufrühre. Diese Warnungen an die Bundesmitglieder haben allerdings keine erkennbare Wirkung ausgelöst.

Der Krieg dauert fort! Es fragt sich nur, für welche unerfüllten Kriegsziele Frankreich noch kämpfen will.

1921 und 1922 hat Frankreich zu wiederholten Malen, innerhalb wie auch außerhalb des Völkerbundes, auf die Verminderung seines Heeresbudgets hingewiesen. In der Tat betrugen seine Ausgaben für das Militärwesen 1920 noch 7 618 000 000 Francs, 1921 nur mehr 6 312 000 000 Francs und 1922 schließlich 4 920 000 000 Francs. Es liegt hierin aber keineswegs eine Abkehr vom Imperialismus, sondern lediglich eine durch das ständig wachsende Defizit erzwungene Einschränkung. Dies ergibt sich deutlich aus einem Vergleich mit den Ausgaben der Zivilverwaltung, die in genau dem gleichen Maße abgenommen haben. Sie betrugen 1920, 1921, 1922 jeweils 11 377, 9938 bzw. 7035 Millionen Francs. In den obigen Ziffern des „Budget national" sind übrigens die Kosten der Rheinarmee — 1922: 553 000 000 Francs — nicht inbegriffen. Ferner ist es nur natürlich, daß selbst in Frankreich in drei Friedensjahren die Kosten für außerordentliche Rüstungen abnehmen. Von einem Fortschritt kann kaum die Rede sein. Da Frankreichs Jahreseinnahmen für 1922 sich auf rund 24,7 Milliarden Francs beliefen, wovon rund 12 Milliarden für den Schuldendienst abgehen, verbrauchten allein die Militärausgaben 43 v. H. der Gesamteinnahmen.

Was die Heeresziffern selbst anlangt, so wird von Frankreich geltend gemacht, daß die „Armée Métropolitaine" gegenüber dem Stand von 1914 um ein Drittel vermindert worden sei. Das ist insofern richtig, als gegenwärtig nur zwei Jahrgänge unter den Waffen gehalten werden, obwohl die dreijährige Dienstzeit formell noch besteht. Es ist aber zu bedenken, daß seit 1914 zahlreiche Spezialtruppen neu gebildet wurden, daß Frankreich 1914 (aus niemals aufgeklärten Gründen) einen Höchststand der Rüstungen erreicht hatte (910 000 Mann gegenüber 761 000 Mann in Deutschland), und daß es seine Rekrutierung farbiger Truppen ungemein gesteigert hat. 1914 dienten 120 000 Farbige in der französischen Armee, gegenwärtig 250 000. Ihre Zahl soll 1923 auf 300 000 gebracht werden. Dadurch wird die Verminderung der „Armée Métropolitaine" auf 812 000 Mann wettgemacht. Wird die Dienstzeit in Frankreich auf anderthalb Jahre herabgesetzt, dann sind weiße und farbige Truppen etwa gleich stark. Half and Half.

Frankreich hat darauf verzichten müssen, seine weißen Truppen in der gewünschten Stärke zu erhalten, weil es nicht nur an Qualität und Quantität des Ersatzes fehlte, sondern weil auch die bisherige Dauer der aktiven Dienstzeit für die wirtschaftliche und soziale Gesamtlage nicht mehr erträglich war. Die französischen Militärs verfielen auf den Ausweg, die Ausbildung von Streitkräften, soweit sie im Heer nicht mehr möglich war, außerhalb des Heeres vorzunehmen. Man hat eine gesetzliche Verpflichtung zur

„Préparation au service militaire" begründet. Es soll zunächst, um die Güte des Ersatzes zu steigern, eine besondere „éducation physique" stattfinden im Zusammenhang mit dem gewöhnlichen Unterricht an allen Schulen. Daran soll sich die eigentliche Vorbereitung zum Militärdienst schließen. Die ganze Jugendausbildung steht unter verantwortlicher Leitung der Korpskommandeure[19]).

Von einer Entmilitarisierung kann also nicht gut die Rede sein. Frankreich besitzt das stärkste Heer, das die Welt jemals in Friedenszeiten gesehen hat. Sieht man von der Kopfstärke ab, so ergibt sich folgendes Bild: 1914 hielt Frankreich 858 Batterien, jetzt 1031; die deutsche Reichswehr besitzt 72. Die Zahl der Geschütze in Frankreich ist von 3432 auf 4124 gestiegen, bei der Reichswehr beläuft sie sich auf 294. Flugzeuge zählte die französische Armee vor Kriegsausbruch 160, gegenwärtig 2440, zu denen 4000 bis 5000 Flugzeuge als Reserve treten. Die deutsche Reichswehr besitzt keine Flugzeuge, ebensowenig wie Tanks, deren es im französischen Heer 3000 gibt, und nicht einmal Gasmasken. Gerade das Heeresgerät und die technische Ausrüstung ist aber bei der modernen Kriegführung ausschlaggebend.

Seit Beendigung des Weltkrieges hat Frankreich unermüdlich an der Verstärkung gerade dieser Rüstungen gearbeitet. Es besitzt jetzt Ferngeschütze, die die Leistungen der deutschen übertreffen und 180 km schießen, also ohne weiteres London unter Feuer nehmen könnten. Es vergrößert auch seine Seemacht, insbesondere seine U-Bootflotte, und seine Fachleute bekennen sich zu der früheren deutschen Methode des uneingeschränkten U-Bootkrieges. Wozu stehen sich die Sieger des Weltkrieges so schwer bewaffnet gegenüber und weshalb haben sie ihre Rüstungen derartig gesteigert?

Das kleine Belgien unterhält ein Heer von 120 000 Mann. Im Jahre 1922 hat es 20 Millionen Francs allein für die Anschaffung neuer Munitionsvorräte verausgabt. Polen unterhält noch immer eine Armee von 300 000 Mann. Im März 1922 erklärte der Finanzminister, die militärischen Aufwendungen machten „nur noch" ein Viertel der polnischen Staatsausgaben aus. Das japanische Heer ist heute größer als das deutsche von 1914, Japan hat aber nur 50 Millionen Einwohner und keine gerüsteten Nachbarn. Im Jahre 1921 waren 49 v. H. aller Ausgaben seines Staatshaushalts für Rüstungszwecke angesetzt, darunter 32 v. H. für Seerüstungen. Nur England hat seine Landrüstungen unter den Stand der Vorkriegszeit herabgesetzt. Das Beängstigende ist, daß weder der Völkerbund noch der Druck der öffentlichen Meinung einen Stillstand der Rüstungen herbeiführen konnten. Nur die finanzielle

19) Näheres bei Kurt Wolzendorff, Abrüstung und Militarismus. Deutsche Politik VI, 6 (4. Februar 1921), S. 137.

Notlage gewisser Staaten hat ihrer Heeresvermehrung Einhalt geboten.

Gewisse europäische Länder sind offenbar nicht willens, auf ihre großen Heere und Flotten zu verzichten. Da das gegenseitige Mißtrauen oder die Furcht vor den außerhalb des Völkerbundes stehenden Großmächten diese Haltung nicht hinlänglich begründet, wird man annehmen müssen, daß ihre Raubgier noch nicht befriedigt ist und sie mit dem Fall rechnen, ihre Heere zu neuen Beutezügen ausschicken zu können, wie dies Polen bereits tat, und Griechenland versucht hat. Tatsächlich setzen ja auch die Hauptmächte einen kostspieligen Eroberungskrieg gegen die Bevölkerung ihrer Mandatskolonien fort, deren Wünsche bei der Wahl des Mandatars nach der Völkerbundssatzung „in erster Linie zu berücksichtigen" sind.

Die Grundsätze des Völkerbundes haben in der Praxis versagt. Von ihrer allgemeinen Anwendung ist keine Rede. Da die Rüstungen der Zentralmächte durch die Friedensverträge beschränkt worden sind, kommt die Annahme der vom Bunde festgesetzten Rüstungsordnung nur für die anderen neu aufzunehmenden Länder in Betracht, die sämtlich keine Militärstaaten sind, Rußland ausgenommen [19a]). Den Feindbundmächten ist es hingegen als ursprünglichen Mitgliedern freigestellt, den vom Rate aufzustellenden Rüstungsplan anzunehmen oder abzulehnen. Der Rat besteht aber im wesentlichen aus denselben Hauptmächten, die sich gegen die Rüstungsbeschränkung wehren.

Soweit und sofern nicht aggressive Absichten vorliegen, ist der Hauptgrund der Rüstungen die Furcht der einzelnen Staaten vor plötzlichen Überfällen durch ihre Nachbarn. Diesen Sachverhalt hat, wie bereits erwähnt, die Rundfrage des Völkerbundes bestätigt. Es mag dahingestellt bleiben, wie weit einzelne Regierungen ihre Sorgen übertrieben. Jedenfalls haben sie sämtlich betont, daß ihre Wehrmacht nur defensiven Zwecken dienen solle. Der Völkerbund als solcher hat nicht genügt, ihre Besorgnisse zu zerstreuen. Ebensowenig ist er aber in der Lage, den Mißbrauch „defensiver" Rüstungen zu verhindern. Gelänge es, die Furcht der einzelnen zu beseitigen, so würde gleichzeitig eine Gefahr für die Allgemeinheit behoben, da die Möglichkeit einer aggressiven Verwendung der Wehrmacht verringert, wenn nicht beseitigt würde. Die dritte Bundesversammlung hat daher, nachdem die früheren Versuche die Landabrüstung herbeizuführen, gescheitert waren, einen neuen

---

19a) Schon bei Smuts (The League of Nations, S. 23, 24) findet die Bestimmung, daß jedes neue Mitglied die vom Bunde festgesetzte Rüstung annehmen müsse, nur auf Deutschland und die neu entstandenen Staaten Anwendung. Sein Grundgedanke war, daß hierdurch die Entwicklung des Militarismus in allen neu entstandenen Staaten von vornherein verhindert werden sollte. Hiervon erhoffte er eine Förderung der Friedensbewegung auf der ganzen Welt.

Plan auf der Grundlage eines gegenseitigen Garantievertrages aufgebaut. Es ist dies in vier Jahren der dritte Versuch.

Der neue Plan ist weniger doktrinär als die früheren und trägt den Erfordernissen des Tages Rechnung. Die angebliche Furcht vor einem Überfall besteht nur bei einigen wenigen Staaten: Frankreich und seinen Satelliten. Dieselben Staaten sind es, die bisher die Abrüstung abgelehnt haben. Frankreich hatte bereits am 28. Juni 1919 mit den Vereinigten Staaten und England Garantieverträge geschlossen, die jedoch nicht ratifiziert worden sind. Seither hat es sich wiederholt um ein Schutz- und Trutzbündnis mit England bemüht. Die Völkerbundssatzung hat es niemals als ausreichende Sicherung angesehen. 1922 erklärte sich nun die Bundesversammlung bereit, aus der Not eine Tugend zu machen, und die französische Abrüstung mit einem besonderen Garantievertrage zu erkaufen. Daß es sich im Grunde nur um Frankreich und die Staaten handelt, die französische Politik treiben, zeigt die Tatsache, daß England bereits unmittelbar nach dem Kriege sein Landheer sehr wesentlich vermindert hat, daß die skandinavischen Länder 1922 in der (3.) Kommission erklärten, auch ohne Garantievertrag abrüsten zu können, daß Rußland im selben Jahre eine Abrüstungskonferenz nach Moskau einberief, und daß der 5. Panamerikanische Kongreß der 21 Staaten der neuen Welt im März 1923 in Santiago über die Abrüstung verhandeln wird, ohne besondere Garantien in Aussicht zu nehmen. Es ist immer nur Frankreich, das einen Garantievertrag fordert, weil es den Tag fürchtet, an dem die selbst gesäte Drachensaat aufgehen könnte [20]).

Dieser neue Abrüstungsplan ist naturgemäß an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Einerseits muß der Garantievertrag dem einzelnen Lande — Frankreich — wirksame Unterstützung bieten, im Falle es plötzlich angegriffen wird. Er muß also eine vollständige Militär- und Marinekonvention enthalten, zum mindesten der Art, wie sie England und Frankreich vor dem Weltkriege im geheimen abgeschlossen hatten. Es ist befremdlich, daß sich der Völkerbund auf diese abschüssige Bahn begibt. Allerdings verleugnet er dabei nicht seine eigenen Grundsätze, sondern entfernt sich nur um einen weiteren Schritt von dem Programm Wilsons, das er ohnedies nicht erfüllte. Diese Konzession, ein Versuch, den Teufel durch Beelzebub auszutreiben, bringt er Frankreich als Opfer dar, um es zur Abrüstung zu bewegen, oder wenigstens zur Rüstungsverminderung. Von seinem zweifelhaften Erfolge abgesehen, ist dieser Garantievertrag ein recht gefährliches Beginnen. Es handelt sich theoretisch natürlich um ein Defensivabkommen. In dieses Gewand haben sich aber von jeher auch die Offensivverträge gehüllt.

20) Möglicherweise wird auch der Zusammenbruch des Völkerbundes befürchtet und in Paris die Hoffnung gehegt, daß die Garantieverträge ihn überdauern würden.

Unterscheidungsmerkmale werden sich schwerlich finden lassen. Stellt der Vertrag nur ein loses Bündnis dar, dann besitzt er geringen Wert; ist er festgefügt, dann kann er zu aggressiven Zwecken mißbraucht werden. Entscheidend ist letzten Endes das Vertrauen der einzelnen Länder zueinander. Die Pariser Friedenskonferenz hat aber mit dem zwischenstaatlichen Vertrauen gründlich aufgeräumt. Wohl ist die Ehrlichkeit der Diebe untereinander sprichwörtlich, auf das Leben der Staaten, deren Regierungen dauernd wechseln, läßt sich die Parallele jedoch nicht ausdehnen.

Die dritte Bundesversammlung war sich sehr wohl darüber im klaren, daß es nicht gelingen werde, einen allgemeinen, alle Bundesmitglieder umfassenden Garantievertrag alsbald ins Leben zu rufen. Es handelt sich ja um eine sehr erhebliche Erweiterung der Bundespflichten und damit der Satzung. Selbst im besten Falle müßten Jahre vergehen, ehe ein universeller Garantievertrag — und damit die Abrüstung — zustande käme. Deshalb wurde (am 27. September 1920) beschlossen, die allgemeine Garantie und die allgemeine Abrüstung schrittweise anzustreben, und zu diesem Zwecke von der Bildung eines begrenzten Grantievertrages auszugehen, der aber möglichst alle führenden Militärstaaten umfassen sollte, — diesen dann zu erweitern, und dementsprechend den Grad der allgemeinen Abrüstung jeweils zu steigern. Dieser Gedanke ist nur scheinbar logisch. Gerade derartige, auf einige wenige Staaten beschränkte „Defensivabkommen" sind in den meisten Ländern in Verruf geraten. Aus der Geschichte des letzten halben Jahrhunderts lassen sich diese Vorurteile nur zu gut begründen. Der Plan ist also von vornherein anrüchig. Er ist auch nicht zweckmäßig. Soll in Europa nur ein Bündnisvertrag als Bündniskern erlaubt sein — und welcher? Oder ist es den Mitgliedern gestattet, beliebig viele Sonderabkommen zu schließen? Letzteres wird sich kaum verbieten lassen, wenn dies Verfahren einmal genehmigt wurde, zumal daneben noch regionale Abrüstungsvereinbarungen (mit besonderer Garantie?) in Aussicht genommen sind. Dadurch entstehen wiederum Bündnisgruppen wie in der Vorkriegszeit, und es ist damit zu rechnen, daß sich daraus die gleichen politischen Folgen ergeben werden. Gerade dem sollte aber der Völkerbund vorbeugen und jeder Sonderbündelei ein Ende machen. Weite Kreise werden in dieser Entwicklung, wenn sie sie erst richtig erkannt haben, den Zusammenbruch des Völkerbundes erblicken. Das Gesagte sei an einem unwahrscheinlichen, aber theoretisch möglichen Beispiel veranschaulicht. Frankreich, England und Italien einerseits, die Kleine Entente andererseits schließen Garantieverträge „zur Förderung der allgemeinen Abrüstung", oder regionale Abkommen, um eine weitergehende Heeresverminderung zu ermöglichen. Diese Defensivabkommen sind gegen die ehemaligen Mittelmächte gerichtet, die militärischen Konventionen, auf denen sie

beruhen, lassen aber natürlich auch viele andere Möglichkeiten zu. Wenn dann der italienisch-südslavische Gegensatz sich in einer Frage zuspitzt, in der Österreich oder Ungarn eine Rolle spielen, so wird es nicht schwer sein, den Eintritt des Bündnisfalles herbeizuführen. Es ist zu hoffen, daß die Vorschriften der Völkerbundssatzung über die friedliche Erledigung von Streitigkeiten dann restlos eingehalten werden. Aber selbst dann bleibt bekanntlich der Krieg nach Ablauf gewisser Fristen den Mitgliedern erlaubt, wenn eine Einigung nicht zustande kommt. Die Welt stünde in solchem Falle wieder den bekannten Verwicklungen gegenüber, die jedes System „defensiver" Bündnisse zur Folge hat.

Eine andere Seite der Frage ist die Notwendigkeit, den Garantievertrag auf eine begrenzte Zahl von Staaten zu beschränken, wenn er militärisch wirksam sein soll. Gerade Frankreich bestand auf der Zulassung begrenzter Verträge, die freilich nach Absicht der Bundesversammlung zuletzt zu einem allgemeinen Abkommen führen sollten. Wird aber der Kreis erweitert, dann entsteht das Dilemma, dem jeder Völkerbundsgeneralstab (Frankreichs alter Wunsch) gegenüberstehen würde: Mit der Zahl der Teilnehmer wächst die Zahl der eventuellen Gegner; die verschiedenen Kriegsmöglichkeiten sind dann zu zahlreich, um ihnen bei den notwendigen Vorbereitungen erfolgreich Rechnung tragen zu können. Je zahlreicher die angeschlossenen Staaten, desto größer werden auch die Schwierigkeiten der Einigung über technische Einzelfragen. Selbst wenn über die allgemeinen Grundsätze Übereinstimmung herrscht, wird es schwer fallen, die Verpflichtungen des Einzelnen vertraglich festzulegen. Hierauf hat bereits Branting (Schweden) die Bundesversammlung am 27. September 1922 hingewiesen. Ein universeller Vertrag schließlich wäre sinnlos und käme dem Bankerott des Völkerbundes gleich. Falls es den Bundesmitgliedern nicht etwa freistehen soll, gegeneinander Militärkonventionen [21]) abzuschließen, wäre der Bund selbst dann ausgesprochenermaßen ein Bündnis gegen die Außenstehenden.

Staaten, die dem Garantievertrage beitreten, haben natürlich nicht mehr das Recht, ihre eigene Abrüstung beliebig weit zu führen. Sie müssen ihre Wehrmacht in einem Umfange beibehalten bzw. erhöhen, der den übernommenen Verpflichtungen entspricht. Das wird, an den französischen Bedürfnissen gemessen, nicht immer wenig sein. Der Garantievertrag soll die Abrüstung herbeiführen, beseitigt aber zugleich die Abrüstungsfreiheit, selbst für entlegene Staaten, die sich von niemandem bedroht fühlen. Diese Tatsache hat der belgische Delegierte, Hymans, am 26. September 1922 vor

21) Bei diesen Militärkonventionen handelt es sich wohlverstanden stets um geheime Abkommen, denn dieser Völkerbund hat sich von jeher auf den Standpunkt gestellt, daß Abmachungen dieser Art durch die Veröffentlichung entwertet würden.

der Bundesversammlung besonders hervorgehoben. Allerdings sollen regionale Sonderabkommen zulässig sein, die eine weitere Heeresverminderung mit sich bringen können, auch sieht der Beschluß (XIV, 3) vom 27. September 1922 vor, „daß die Verpflichtung, dem angegriffenen Lande (militärische) Unterstützung zu gewähren, grundsätzlich auf die Länder desselben Erdteils beschränkt werden soll". Ausnahmen sollen jedoch gemacht werden für Länder, die aus historischen, geographischen oder anderen Gründen in besonderem Maße der Gefahr eines Angriffs ausgesetzt sind.

Die Bundesversammlung selbst hat die Umrisse der neuen Militärkonvention noch nicht vorgezeichnet. Da es sich aber um französische Wünsche handelt, werden wohl die alten Pläne Frankreichs maßgebend sein. Bourgeois erklärte am 14. Februar 1919 auf der dritten Vollsitzung der Pariser Friedenskonferenz: Die Entwaffnung muß so geregelt werden, daß die Macht keines einzelnen Staates die des Völkerbundes aufwiegen kann; jeder Staat muß soviel Truppen unterhalten, daß die Vereinigung der Streitkräfte der verschiedenen Bundesmitglieder genügt, um zu gewährleisten, daß der Völkerbund seinen Willen durchzusetzen vermag. — Durch einfache Addition läßt sich aber diese Rechnung nicht herstellen. Nicht die absolute Truppenstärke ist zusammenzuzählen, sondern die für Expeditionszwecke verfügbaren Kontingente.

Die Tragweite des neuen Abrüstungsplanes läßt sich heute nicht übersehen, da noch nicht feststeht, ob er sich gegen Deutschland, gegen Rußland oder gegen beide Länder richten wird. Frankreich wünscht das letztere. Sein Vertreter, Jouvenel, erklärte am 26. September 1922 der Bundesversammlung, es gebe in Europa zwei große Mächte — Deutschland und Rußland —, deren Verständigung die Hauptgefahr für den Frieden Europas darstelle. Im wesentlichen würde der neue Plan auf eine Legalisierung der bestehenden Geheimabkommen und, das ist das wichtigste, auf die Hineinbeziehung Englands in den von Frankreich bereits geschaffenen Beuteverteidigungskonzern hinauslaufen. Lloyd George schien 1922 zu diesem Entgegenkommen geneigt, und der englische Delegierte Fisher erklärte am 12. September 1922 in der (3.) Kommission: England werde sich jedem gegenseitigen Garantievertrage anschließen, den die Großmächte (sic!) des europäischen Festlandes abschlössen. Es ist aber ungewiß, ob andere Londoner Regierungen sich auf diese Bündnispolitik einlassen werden. Deutschland muß dies, wie überhaupt alles, erhoffen, was die französische Nervosität irgendwie beschwichtigen könnte.

Seitens des Völkerbundes wird natürlich bestritten, daß der geplante Garantievertrag eine Spitze gegen irgendein bestimmtes Land habe. Allen Staaten ohne Ausnahme steht, so heißt es, der Bei-

tritt offen. Sollte dies auch für uns gelten [22]), so ist zu bedenken, daß Deutschland — ob Mitglied des Bundes oder nicht — unmöglich auf diesem Umwege den Versailler Vertrag anerkennen oder eine Garantie für dessen Erhaltung übernehmen kann, solange nicht wirksame Mittel zu seiner friedlichen Revision gefunden und vereinbart worden sind. Einen Garantievertrag der gedachten Art kann aber Deutschland auch aus anderen Gründen, die ebenfalls dem Versailler Vertrage entspringen, nicht abschließen. Ein solches Bündnis setzt naturnotwendig Gegenseitigkeit auch in bezug auf die erforderlichenfalls zu leistende militärische Unterstützung voraus. Deutschland kann weder derartige Unterstützung leisten, noch Krieg führen. Sein Heer ist (gemäß Art. 160) nur für die Erhaltung der Ordnung innerhalb des deutschen Gebiets und zur Grenzpolizei bestimmt. Auch fehlen ihm alle technischen Hilfsmittel der modernen Kriegführung. Schließlich kann das entwaffnete Deutschland weder die in diesem Vertrage vorgesehene Gegenleistung der Abrüstung erfüllen, noch sich durch die Verpflichtung lächerlich machen, mit seinem nahezu waffenlosen Heere von 100 000 Mann niemanden anzugreifen. Deutschland hat die Abrüstung vorweg erfüllen müssen, ohne eine Gegenleistung zu erhalten. Sie wurde uns nicht, wie so manches im Versailler Vertrage, als „Strafe" auferlegt, sondern als Vorbedingung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung. Erhielten wir auch keine Garantie als Entgelt, so erwächst uns doch aus der Präambel zum V. Teil des Vertrages ein Rechtsanspruch unseren Vertragsgegnern gegenüber, den wir sicherlich eines Tages geltendmachen werden.

Mit Recht hat die Bundesversammlung 1922 als Grunderfordernis hingestellt, daß Garantievertrag und Abrüstung zu gleicher Zeit in Kraft treten müßten. Sie will die Opfer an Prinzipien nur bringen, wenn sie des beabsichtigten Erfolges sicher sein kann. Während dies beim Garantievertrage nicht erforderlich ist, muß ferner die Abrüstung eine allgemeine sein. Ausdrücklich erklärte Lord Robert Cecil, der Berichterstatter der (3.) Kommission, am 26. September 1922: Teilweise Abrüstung ist unmöglich, weil sie

22) Die Vertreter vieler Länder haben sicherlich an Deutschland gedacht, als sie die Notwendigkeit betonten, daß der Beitritt zum neuen Bund allen Staaten offenstehen müsse. Derartige Redensarten sind ein Narkotikum für das Gewissen. Auch der französische Delegierte dachte an Deutschland. Da er nicht offen Einspruch erheben wollte, machte er am 26. September 1922 den Vorbehalt, daß nur Völker zugelassen würden, die guten Willens wären, und nur wenn sie Beweise ihres guten Willens erbracht hätten. Um jedes Mißverständnis auszuschließen, veranschaulichte er sein Bestreben durch zwei falsche Zitate: Bismarck habe gesagt, „Macht geht vor Recht", und Bethmann Hollweg, „Verträge sind nur ein Fetzen Papier". Cecil (Südafrika) entgegnete ihm tags darauf, Gewaltpolitiker gebe es in jedem Lande, selbst in Frankreich, sie bildeten aber überall nur eine kleine Minderheit. Entscheidend ist, das vergaß er hinzuzufügen, ob diese Minderheit das Staatsruder in Händen hält.

die Staaten, die ihre Rüstungen verminderten, denen ausliefern würde, die dies nicht täten. Dabei stand wohl ihm und jedenfalls der Versammlung das traurige Schicksal Deutschlands vor Augen. Gerade die Vergewaltigung Deutschlands in der Waffenstillstands- und Nachkriegszeit hat allen Ländern zu denken gegeben. Manche haben den wahren Sinn und Wert ihrer Rüstungen erst jetzt erkannt. Sie werden auf diese nur verzichten, sofern sie sich vor Frankreich und seinen Satelliten sicher fühlen. Wenn sie schon das große Opfer des Garantievertrages erwägen, werden sie darauf dringen, daß das französische Heer entsprechend herabgemindert werde. Hier tauchen bereits zahllose Schwierigkeiten am Horizonte auf. Bei der gegenwärtigen Geistesverfassung in Frankreich ist eine Einigung über den Grad seiner Abrüstung wenig wahrscheinlich. 1921 in Washington und 1922 in Genua haben wir gesehen, was wir in Zukunft zu erwarten haben[23]).

Über die Form und den Inhalt des Garantievertrages hat die Bundesversammlung keinen Beschluß gefaßt, vielmehr lediglich die vorerwähnten Grundsätze als Richtlinien aufgestellt: Allseitige Abrüstung und ein defensives Abkommen, das allen Staaten offen steht und wirksame militärische Unterstützung sichert. Alles weitere bleibt den Arbeiten der nichtständigen Abrüstungskommission überlassen. Deren bisherige Feststellungen und Vorschläge geben allerdings bereits zu manchen Bedenken Anlaß. Sie war z. B. zu dem Schlusse gelangt, daß bei der gegenwärtigen Weltlage kein Staat seine Rüstungen ohne besondere Garantie vermindern könne, vielmehr gezwungen sei, das Höchstmaß (!) nationaler Anstrengungen aufrechtzuerhalten. Dabei ist — Deutschland ausgenommen, das abgerüstet hat — kein Land Europas ernstlich bedroht! Mit zwei besonders wichtigen Fragen hat sich die Kommission ebenfalls befaßt. Wer soll feststellen, welcher Staat der Angreifer ist? Davon hängt der Eintritt des Bündnisfalls ab. Diese Aufgabe sollte, nach Ansicht der Abrüstungskommission, dem Rat obliegen, der die Entscheidung — nötigenfalls mit Dreiviertelmehrheit — binnen vier Tagen zu fällen habe. Die gleiche Frage spielt, wie wir noch sehen werden, bei der Bundesexekution (gemäß Art. 16) eine Rolle. Die Verhältnisse liegen dort ganz ähnlich, die Bundesversammlung hat es aber bisher abgelehnt, dem Rat derartig weitgehende Machtbefugnisse einzuräumen. Dieser Punkt wird bei der Aufstellung des Garantievertrages noch erhebliche Schwierigkeiten machen. Der zweite Punkt ist die Schaffung einer Organisation,

---

23) In Genua schloß Barthou seine pathetische Rede gegen die Verminderung der französischen Rüstungen mit der Erklärung, Frankreich könne über diese Frage nicht in Gegenwart russischer Vertreter verhandeln. Darauf erhob sich Tschitscherin, lediglich um zu sagen: In Washington erklärte Viviani, Frankreich könne über die Abrüstung zu Lande nicht verhandeln, weil Rußland nicht vertreten sei.

die sofortige militärische Unterstützung sichert. Dem Ausschuß schwebt die Anwendung der Blockade vor, vor allem aber von Kriegsschiffen und Luftflotten, die „sehr wahrscheinlich zu Beginn eines Krieges höchst wirksam eingreifen könnten". Als erstes sollen also unbefestigte Städte bombardiert werden. In ethischer Hinsicht bedeutet der Versailler Völkerbund leider keinen Fortschritt.

Die dritte Bundesversammlung hat auch nicht versucht, einen Abrüstungsschlüssel zu finden und die künftige Stärke der verschiedenen Armeen zu bestimmen. Es wurde nicht einmal erwogen, die allgemeine Wehrpflicht abzuschaffen, wie dies die 20. Interparlamentarische Konferenz (in Wien 1922) dem Völkerbund empfohlen hatte. Die Versammlung tat recht daran, wie allgemein zugegeben wurde: Die Zeit hierfür ist noch nicht gekommen. Es handelt sich zunächst darum, gewissen Militärstaaten den Entschluß zur Abrüstung zu erleichtern. Erst wenn dieser Entschluß gereift ist, kann das Feilschen um die Zahlen beginnen. Frankreich wird dann abermals ungeheure Schwierigkeiten machen. Sein ehrgeiziges Volk will auf die Hegemonie in Europa nicht verzichten. Da es aber heute weder in kultureller Hinsicht, noch in Handel, Industrie oder Finanz eine führende Rolle spielt, beruht seine Vormachtstellung lediglich auf seiner überragenden Wehrmacht. Wird erst mit der Aufstellung eines Schlüssels für die Abrüstung begonnen, dann fordert es sicherlich die Erhaltung seines militärischen Übergewichts oder sonstige „Garantien" für die Fortdauer seiner Hegemonie.

Es gibt noch weitere Schwierigkeiten zu bedenken. Manche Staaten werden es ablehnen, dem Garantievertrag beizutreten: Sie wollen nicht für die ungerechten und vor allem unzweckmäßigen Lösungen der Pariser Friedenskonferenz eintreten. Andere haben die Gefahr erkannt, daß ihre mächtigen Vertragsgegner sie durch dieses Bündnis zur Teilnahme an beliebigen Kriegen zwingen könnten. Die allgemeine Abrüstung ist von ungeheurer Wichtigkeit, jedes Opfer will man ihr aber schließlich doch nicht bringen. Unter Umständen ist der geforderte Preis zu hoch. Letzten Endes soll der Garantievertrag dem bestehenden Mißtrauen ein Ende machen. Kann er das, wenn er für die bestehenden Ungerechtigkeiten die Gewähr übernehmen soll?

Für Frankreich bedeuten die Verhandlungen der dritten Bundestagung jedenfalls einen großen diplomatischen Erfolg. Vor aller Welt ist öffentlich, wenn auch gegen besseres Wissen, die Berechtigung seines Standpunkts anerkannt worden. Die Abrüstung wurde vertagt, bis seinen Forderungen Genüge geschehen ist. Frankreich hat Aussicht, mit der doppelten Gewähr des Völkerbundes zu einem Garantievertrag mit England zu gelangen, der ihm bisher nur einmal — 1922 in Cannes — erreichbar war. (Jedoch wurde Briand gerade dann durch Poincaré gestürzt.) Die Sanktionierung durch den Völkerbund gibt diesem Bündnis erst seinen vollen Wert, denn

dieser alte Alliierte ist ein etwas unsicherer Kantonist. Die Erfüllung seiner Versprechen ist in der Regel davon abhängig, daß sie mit seinen Interessen zusammenfallen. Noch am 26. September 1922 hat sein Vertreter, Fisher, vor der Bundesversammlung erklärt, England sei 1914 aus Entrüstung über die Verletzung der belgischen Neutralität und infolge der Überzeugung, daß Frankreich den Krieg nicht gewollt habe, gegen Deutschland ins Feld gezogen. In aller Zukunft werde es ebenso handeln. Soll Frankreich sich mit derartigen Versprechungen begnügen, wo doch heute das belgische Märchen abgetan ist und alle Welt Englands wahre Kriegsgründe kennt? Die Pariser Regierung weiß, was sie tut, wenn sie besondere Garantien und ein festes Bündnis verlangt.

Mit geistigen Momenten und ideellen Gründen allein wird die Abrüstung nicht herbeigeführt werden. Es stehen aber zwingende wirtschaftliche Notwendigkeiten hinter den ethischen Forderungen und der politischen Erkenntnis. Verminderung der Heereslasten ist eine Vorbedingung der Wiederherstellung Europas. Dies haben die Vereinigten Staaten überaus klar erkannt. Sie wollen deshalb ihre Hilfe von der erfolgten Abrüstung abhängig machen. Bereits Anfang des Jahres 1922 erklärten amerikanische Bankiers, der einzige Hoffnungsschimmer für Europa sei die schlechte Finanzlage Frankreichs. Neben diesen im allgemeinen günstigen Momenten gibt es aber noch einige besondere Wirtschaftsprobleme, die der Abrüstung nicht förderlich sind, sondern entgegenstehen: Die interalliierten Schulden und die deutsche Kriegsentschädigung. Frankreich denkt nicht daran, seine Kriegsschulden an die Alliierten zurückzuzahlen, und vertraut auf seine militärische Macht wie auf seine wirtschaftliche Unabhängigkeit, die es vor zwangsweiser Eintreibung schützen. Auf der anderen Hand ist es entschlossen, unter dem Titel Reparationen so viel aus Deutschland herauszuholen, wie nur irgend möglich. Es erübrigt sich, seine Politik der militärischen Drohung näher zu erläutern. In richtiger Erkenntnis, daß Frankreich — auch hierin ist der neue Abrüstungsplan ganz auf Frankreich eingestellt — nur dann seine Rüstungen vermindern werde, wenn ihm die Sorge um die Schulden an die Alliierten und die deutschen Reparationen abgenommen wird, hat die Bundesversammlung 1922 sich bereit erklärt, auf Wunsch der Alliierten die Lösung dieser Fragen in die Hand zu nehmen. Dies Entgegenkommen ist um so bemerkenswerter, als der Völkerbund und namentlich die Neutralen bisher eine Mitwirkung an der Durchführung der Friedensverträge als solche abgelehnt hatten. Eine besonders energische Sprache führte, gerade in bezug auf diese Probleme, der niederländische Delegierte auf der dritten Bundestagung am 9. September. Noch am 26. September 1922 erklärte Scialoja (Italien) der Versammlung, bei der Begründung des Bundes habe die Absicht vorgeherrscht, alle Fragen aus dem Weltkriege und hinsichtlich der

Durchführung der Friedensverträge von der Erörterung im Völkerbund auszuschließen. In der Tat hat ja die Versammlung am 27. September lediglich den Rat aufgefordert, diese Fragen aufmerksam zu verfolgen, und betont, „daß der Bund nur dann mit Nutzen eingreifen könne, wenn die betreffenden Regierungen [24]) ihn darum ersuchen". Hierzu hat der Berichterstatter der (3.) Kommission, Cecil, am Tage zuvor erläuternd bemerkt, es sei nicht Sache des Völkerbundes anzugeben, welche Schritte unternommen werden sollten, doch meinte er, die Lösung sei nur im Wege des Kompromisses zu finden, wenn Sieger und Besiegte gleichermaßen bereit seien, Opfer zu bringen. Uns möchte es scheinen, daß Deutschland bereits genug Opfer für den Frieden brachte — den es noch immer vergebens erhofft.

Bemerkenswert ist, daß der Beschluß der Bundesversammlung lediglich von den interalliierten Schulden und „den Mitteln zur Wiederherstellung der zerstörten Gebiete" spricht. Diese Fassung erinnert an die Wilsonpunkte und das Vorfriedensabkommen vom 5. November 1918, das gebrochen wurde. Die Versammlung verschloß sich wider besseres Wissen der Tatsache, daß der Wiederaufbau nur einen geringen Teil der deutschen Verpflichtungen aus dem Versailler Vertrage ausmacht. Die Pensionen, Besatzungskosten, Ausgleichszahlungen u. a. m. wurden mit Stillschweigen übergangen. Die Dinge liegen aber so, daß der Wiederaufbau heute bereits vollendet wäre, wenn der Versailler Vertrag den Wilsonpunkten entsprochen hätte, d. h. Deutschland nicht ausgeraubt und planmäßig zerstückelt worden wäre, und wenn Frankreich es zur eigentlichen Aufbauarbeit zugelassen hätte.

Von dem neuen Abrüstungsplan darf man nicht allzuviel und jedenfalls keine sofortige Wirkung erhoffen. Zunächst handelt es sich lediglich um Empfehlungen: Die verschiedenen Regierungen sollen um ihre Ansicht über die Vorschläge der Bundesversammlung befragt werden. Die letztere gab sich, trotz überschwenglicher Reden, keiner Täuschung hin, und erwartete nicht etwa baldige Ergebnisse. Die Beschlüsse vom 27. September 1922 lassen keinen Zweifel darüber aufkommen, daß der zurückzulegende Weg langwierig sei. Der Rüstungseinschränkung müsse die moralische Abrüstung vorhergehen, diese aber sei abhängig von der Wiederherstellung gegenseitigen Vertrauens und des Gefühls der Sicherheit unter den Völkern der Erde. Das Vertrauen könne erst wiederhergestellt werden, wenn die Wechselkurse stabilisiert, das wirtschaft-

24) In der (3.) Kommission stand am 21. September 1922 zur Erörterung, das Wörtchen „alle" vor Regierungen einzufügen, also auch Deutschlands Interessen zu berücksichtigen. Die Vertreter der Hauptmächte ließen dies nicht zu. Dankbar dafür, daß sich hier endlich eine Lösung zu bieten schien, fanden sich die Neutralen schließlich mit der Möglichkeit ab, daß der Völkerbund mit Deutschland im Wege des Diktats verhandle.

liche Chaos beseitigt, die Arbeitslosigkeit behoben und vor allem die Frage der Reparationen und interalliierten Schulden gelöst werde. Der Weg ist lang, und alle Welt weiß, wieviel Schwierigkeiten zu überwinden sind, um auch nur einen dieser Meilensteine zu erreichen. Es handelt sich hier nicht um Monate, sondern um Jahre und vielleicht um Jahrzehnte.

Als der Völkerbund mit der ersten Sitzung des Völkerbundsrats ins Leben trat, sprach Lord Curzon, der englische Delegierte und Außenminister, die Hoffnung aus, daß bei wachsendem gegenseitigen Vertrauen die großen nationalen Rüstungen mit der Zeit von selbst verschwinden würden. „Wir werden dies vielleicht noch nicht in der allernächsten Zukunft erleben; die gegenwärtige Last der Rüstungen ist aber für die Nationen und ihre Völker so drückend, daß wir sogleich zu den Maßnahmen der Erleichterung schreiten sollten, die in der Völkerbundssatzung angegeben sind." Der Bund hat aber hinsichtlich der Abrüstung versagt. Selbst wenn man von seinen Mißerfolgen auf diesem Gebiete absieht, fragt es sich, ob er das geeignete Organ für diese Aufgabe darstellt. Grundlage der Abrüstung wird immer nur, wie bereits Curzon sagte, das gegenseitige Vertrauen sein. Es ist offenbar nicht vorhanden. Kann es sich entwickeln in einem Bunde, der aus der Pariser Friedenskonferenz hervorging und auf das engste mit dem Versailler Vertrage verbunden ist, von dem jedermann weiß, daß er auf einem Wortbruch und auf rechtloser Gewalt beruht?

Als der Völkerbund ins Leben trat, und man die größten Hoffnungen auf ihn setzte, schien es selbstverständlich, daß er mit der Durchführung der allgemeinen Abrüstung betraut wurde. Auch die Abrüstung erschien damals selbstverständlich. Heute urteilt man weniger überschwenglich. Viele Hoffnungen sind geschwunden. Die Notwendigkeit der Abrüstung besteht aber nach wie vor fort. Sollte es nicht andere, kürzere Wege zum Ziele geben als den über den schwachen, überlasteten Versailler Bund? Ist es klug, diese große Aufgabe mit seiner ungewissen Zukunft zu verknüpfen? Kann ein Völkerbund zur Lösung dieser Aufgabe berufen sein, dem dafür die wesentlichste Voraussetzung fehlt: die grundsätzliche Absage an den Krieg! Es haben bereits zwei Abrüstungskonferenzen stattgefunden, die in keinerlei Zusammenhang mit dem Völkerbunde standen. Die Moskauer, die mit dem großzügigen russischen Angebot eröffnet wurde, die Heeresmacht auf ein Viertel herabzusetzen, ist vertagt worden. Die Washingtoner Konferenz war erfolgreich. Sie löste nicht nur die ihr überwiesene Seite der Abrüstungsfrage, sondern auch die politische Spannung, die dem Rüstungswettstreit zugrunde lag. Das ist ungleich wichtiger, und dazu ist der Völkerbund außerstande. Er ist infolge seiner Geschichte und seines Aufbaues unfähig, das europäische Übel an der Wurzel zu packen. 1921 Washington, 1922 Moskau. 1923 tagt in Santiago

der 5. Panamerikanische Kongreß, der vielleicht die Rüstungslast der neuen Welt wesentlich erleichtern wird. Sollte der Weg besonderer Konferenzen nicht der gangbarste sein? Das europäische Abrüstungsproblem ist nicht, wie in Genf behauptet wird, ein universelles. Es betrifft im Grunde nur ganz wenige Staaten. Die Rückkehr zu den Wilsonpunkten würde es über Nacht lösen. Soviel Weisheit ist jedoch der alten Welt nicht mehr beschieden. Wenn aber eines Tages die Vernunft an Stelle des Imperialismus die Herrschaft übernimmt, kann eine deutsch-französisch-englische Verständigung in kürzester Zeit die Voraussetzungen der Abrüstung schaffen, so daß sich diese ohne weitere Schwierigkeiten durch den Völkerbund oder ohne ihn allgemein durchführen ließe. Bis zur Rückkehr der Vernunft wird in Genf zwecklose Sisyphosarbeit geleistet.

▽ ▽

Der Schutz der Bundesmitglieder

Nach der Reihenfolge, in der die Aufgaben des Völkerbundes in der Satzung aufgezählt sind, steht an zweiter Stelle die Garantie des Besitzstandes. Der Artikel 10 wurde trotzdem gar nicht in Betracht gezogen, als die dritte Bundesversammlung die Abrüstungsfrage und im Zusammenhang damit den Abschluß eines besonderen Garantievertrages erörterte. Diese bezeichnende Tatsache ist nur zu leicht erklärlich. Keine Bestimmung der Satzung war auf der Pariser Friedenskonferenz so sehr umstritten, wie gerade diese. Dabei ist dies der einzige Punkt, der von vornherein hätte feststehen sollen. Der vierzehnte der formulierten Forderungen Wilsons vom 8. Januar 1918 sah nämlich eine „allgemeine Vereinigung der Völker" vor, „um großen wie kleinen Nationen gleichermaßen ihre politische Unabhängigkeit und die Unverletzlichkeit ihres Gebietes zu gewährleisten". Auch dieser Wilsonpunkt wurde nicht voll erfüllt, jedoch verpflichten sich in Artikel 10 die Mitglieder des Völkerbundes, die „Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren".

Da diese Satzung vom Feindbund entworfen wurde, ist es nicht verwunderlich, daß sie Bestimmungen enthält, welche seine Neuverteilung der Welt und alle die Grenzen verewigen soll, die er so willkürlich gezogen hat. Es besteht kein Zweifel darüber, daß dies beabsichtigt ist. Als am 14. Februar 1919 der Entwurf der Bundessatzung der Pariser Friedenskonferenz vorgelegt wurde, erklärte Lord Robert Cecil, englischer Delegierter in der Völkerbundskommission: nächst der Verpflichtung, erst nach dem Versuch einer friedlichen Regelung zum Kriege zu schreiten, sei der Hauptzweck des Völkerbundes der Schutz der Gebietsverteilung, wie sie aus dem Friedensvertrage hervorgehen werde. An dieser Erklärung ist

höchstens ihre Offenheit überraschend, denn es bedarf keines besonderen Scharfblickes, um die Grundgedanken des Versailler Bundes in seiner Verkoppelung mit den Friedensverträgen zu erfassen. Erstaunlicher ist es, daß anscheinend keiner der neutralen Staaten, die dem Völkerbund beigetreten sind, Anstoß daran nahm, daß sie nun die ungerechten territorialen Bestimmungen von Versailles, von St. Germain, von Neuilly und von Trianon garantieren sollen. Mit der Zeit werden manche von ihnen wohl zu der Einsicht gelangen, daß sie die — recht problematische — Garantie ihres eigenen Besitzstandes mit der Verpflichtung zur Unterstützung der Eroberer von 1919 bei der Behauptung ihrer Beute zu teuer erkauft haben.

Nur die Vereinigten Staaten haben hiergegen Bedenken gehabt. Es ist zur Genüge bekannt, daß der amerikanische Senat den Völkerbund hauptsächlich auf Grund dieses ominösen Artikels 10 abgelehnt hat. In ähnlicher Lage befindet sich Deutschland. Es kann logischerweise sich nicht um die Aufnahme in den Völkerbund bewerben, solange dieser Artikel aufrechterhalten bleibt und nicht durch die Schaffung von Revisionsmöglichkeiten gemildert wird. Sonst würden wir die Grenzziehung des Versailler Vertrages von neuem bestätigen und damit hinsichtlich der Gebietsabtretungen alle Proteste auslöschen, die wir bei seiner erzwungenen Unterzeichnung erhoben haben.

Es ist ein Grundfehler der gesamten Völkerbundssatzung, daß sie sich den alliierten Hauptmächten zuliebe auf der ungerechten und unmöglichen Gebietsverteilung der Pariser Friedenskonferenz aufbaut, ohne den Mitgliedern das Recht zu gewähren, die Verträge anders als vertraglich abzuändern, und ohne den Unterlegenen des Weltkrieges eine Möglichkeit zu geben, eine friedliche Revision auch gegen den Willen des bereicherten Siegers durchzuführen [25]). Wilsons eigener Satzungsentwurf (Art. III), den er am 10. Januar 1919 der amerikanischen Delegation vorlegte [26]), war in dieser Hinsicht vollständiger. Er bestimmte, daß die Neuregelung von Gebietsfragen in Zukunft im Sinne der Selbstbestimmung unter Billigung von drei Vierteln der Bundesmitglieder durchgeführt werden könnte. „Die vertragschließenden Mächte erkennen ohne Einschränkung den Grundsatz an, daß der Friede der Welt an Wichtigkeit jeder Frage politischer Rechtsprechung oder Grenzziehung vorgeht." Dieser Gedanke ist ganz fallen gelassen worden, weil die Alliierten nicht die Absicht haben, irgend etwas von ihrem Raube herauszugeben, und alles lieber in den Kauf nehmen, als eine Revision des Versailler Vertrages, wenn diese nicht, wie z. B.

25) Der für diesen Zweck fast bedeutungslose Artikel 19 wird weiter unten zu behandeln sein.

26) Vgl. Lansing, a. a. O., S. 211.

das Londoner Ultimatum vom 5. Mai 1921, eine Vertragserweiterung zu ihren Gunsten darstellt.

Nicht ganz klar ist, wie es mit der Garantie des Bundes für neue Eroberungen steht. Nach der Satzung sind ja alle Nichtmitglieder vogelfrei und Gebietserwerbungen auf ihre Kosten nirgends untersagt, wenn auch der nackte Eroberungskrieg verboten wurde. Es dürfte nicht zweifelhaft sein, daß der Völkerbund Frankreich nach einer widerrechtlichen Erwerbung des Saargebietes, nach einer Annexion des linken Rheinufers oder nach der Erlangung des Protektorates über einen Pufferstaat am Rhein den selben Schutz gewähren würde, den er z. B. Belgien für das widerrechtlich, wenn auch mit seiner Hilfe erworbene Gebiet von Eupen und Malmedy zuteil werden läßt. Versuche Deutschlands, Gebiete, die ihm noch nach dem Versailler Frieden entrissen würden, mit den gleichen Mitteln wiederzuerlangen, müßten den Völkerbund auf den Plan bringen. Man darf aus den vorliegenden Präzedenzfällen [27]) darauf schließen, daß bei derartigen Konflikten wieder mit zweierlei Maß gemessen werden würde, zumal der Rat zu entscheiden hätte, ob ein Angriff oder eine Angriffsgefahr vorliegt. „Im Falle eines Angriffs, der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr nimmt der Rat auf die Mittel zur Durchführung dieser Verpflichtung (des Art. 10) Bedacht."

Das Eingreifen des Bundes ist aber nicht unbegrenzt. Einmal verpflichten sich die Mitglieder nur, den Besitzstand ihrer Verbündeten gegen „Angriffe" zu schützen. Änderungen, die ohne Anwendung äußerer Gewalt vor sich gehen, fallen also nicht unter die Bestimmung des Artikels 10. Die Unterscheidung wird nicht immer leicht fallen, zumal die Satzung für eine friedliche Änderung bestehender Verhältnisse keine ausreichende Vorsorge getroffen hat. Zessionsverträgen steht dieser Artikel nicht im Wege, und jedenfalls hat der Bund, im Gegensatz zur Heiligen Allianz von 1815, kein Einspruchsrecht gegenüber sozialen Bewegungen und Loslösungsbestrebungen oder Freiheitskämpfen. Ferner wird die Unverletzlichkeit des Gebiets der Mitglieder durch den Bund nicht gewährleistet. Es wird meist angenommen, daß dieser verpflichtet sei, die Bundesmitglieder gegen jeden Angriff auf ihr Staatsgebiet zu verteidigen und mit ihnen gemeinsame Sache zu machen, etwa wie England und Belgien 1914. Dies ist aber durchaus nicht der Fall. Die Garantie erstreckt sich nur auf Gebietsverlust und Schmälerung der Unabhängigkeit, der Bündnisfall wird demnach regelmäßig erst bei Friedensschluß eintreten [28]). Auch Wilson hat,

27) Deutscher Einspruch beim Völkerbund vom 10. März 1921 wegen Besetzung der Ruhrhäfen, Ungarns Einspruch vom 13. November 1921, u. a. m.

28) Diese Auffassung wird durch die Abmachungen von Boulogne vom 25. Februar 1922 bestätigt. Poincaré hat hier mit Lloyd George vereinbart, daß der Artikel 6 der Beschlüsse von Cannes (alle Länder müssen gemein-

vom amerikanischen Senat in die Enge getrieben, am 19. August 1919 erklärt, daß dieser Artikel der Bundessatzung nicht einen Einfall in fremdes Gebiet untersage, sondern nur dessen Annexion. Der deutsche Einmarsch nach Belgien 1914 hätte also für den Völkerbund nach Artikel 10 keinen Anlaß zum Eingreifen gebildet und die England damals von Deutschland angebotenen Garantien für Belgiens Bestand und Unabhängigkeit würden ihm genügt haben.

Von allen Ländern ist Frankreich am meisten auf Garantien erpicht. Bereits 1919 machte es den damals vergeblichen Versuch, seine Eroberungen durch ein Netz von Garantieverträgen mit England und Amerika su sichern. Man darf wohl annehmen, daß es auch auf der Pariser Konferenz für den Artikel 10 eingetreten ist. Vorübergehend — 1920 und 1921 — scheint es aber merkwürdigerweise bereit gewesen zu sein, auf letztere Garantie zu verzichten. Der Grund für diesen Meinungsumschwung ist nicht recht ersichtlich. Der Wunsch, den Vereinigten Staaten entgegenzukommen, ist keine ausreichende Erklärung. Entweder hat Frankreich erkannt, daß dank seiner eigenen Politik der Völkerbund zu schwach geblieben ist, um einen wirksamen Schutz gewähren zu können, oder der Artikel 10 stand irgendwelchen Plänen im Wege, die in Paris ausgeheckt wurden. 1922 trat Frankreich trotzdem auf der Bundesversammlung wieder sehr energisch für diesen Artikel ein. Die Gesamtlage wird jedoch gekennzeichnet durch die Tatsache, daß Frankreich im Dezember 1922 das deutsche Angebot eines Gottesfriedens am Rhein ablehnte. Der Vorschlag hatte zum Ziele, der unerträglichen Rheinlandsbesetzung ein Ende zu machen. In Frankreich wird die Notwendigkeit der Besetzung des Rheingebietes hauptsächlich mit der Besorgnis vor kriegerischen Absichten Deutschlands begründet. Um den Beweis dafür zu liefern, daß diese Besorgnis irrig ist, hat die deutsche Regierung die französische durch Vermittlung einer dritten Macht (der Vereinigten Staaten) wissen lassen, daß Deutschland bereit sei, gemeinsam mit Frankreich und den anderen am Rhein interessierten Großmächten (England und Italien) sich gegenseitig zu treuen Händen einer am Rhein nicht interessierten Großmacht (der Vereinigten Staaten) für ein Menschenalter, also ein Mehrfaches der im Versailler Vertrage vorgesehenen Besetzungsfrist, feierlich zu verpflichten, ohne besondere Ermächtigung durch Volksabstimmung gegeneinander keinen Krieg zu führen. Eine solche Verpflichtung würde alle

sam die Verpflichtung übernehmen, sich jeden Angriffs auf ihre Nachbarn zu enthalten), „nur" den Artikel 10 der Völkerbundssatzung erneuern und auf Deutschland sowie Rußland ausdehnen solle. Irgendwelchen künftigen „Sanktionen" stehe diese Verpflichtung aber nicht im Wege, vor allem nicht einer weiteren Besetzung deutschen Gebietes. — Wilsons 14. Punkt sah dagegen eine Gewähr der Unverletzlichkeit des Gebietes aller Bundesmitglieder vor.

beteiligten Völker statt auf Krieg auf Frieden einstellen und die denkbar sicherste Friedensgarantie bieten. (Reichskanzler Cuno in seiner Hamburger Rede am 31. Dezember 1922.) Frankreich hat dieses Anerbieten abgelehnt. Der amerikanische Staatssekretär hatte den französischen Botschafter in Washington am 18. Dezember wissen lassen, daß ihm der deutsche Botschafter im Auftrage seiner Regierung den Abschluß eines Friedenspaktes zwischen Deutschland, Frankreich, England und Italien vorgeschlagen habe. Von Paris aus kam umgehend die Antwort, es handle sich lediglich um ein deutsches Manöver! Als der Botschafter am 21. Dezember diese Antwort seiner Regierung und deren weitere Einwendungen wegen der Beschränkung des Paktes auf dreißig Jahre, der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung (da die französische Kammer über Krieg und Frieden zu entscheiden habe), sowie die Forderung eines militärischen Garantievertrages mit England und Amerika vortrug, teilte ihm der Staatssekretär eine schriftliche Zusammenfassung des deutschen Angebots mit. Der Vorschlag lautet: „Die Regierungen Deutschlands, Englands, Frankreichs und Italiens verpflichten sich feierlich, die einen den anderen gegenüber, und versprechen ebenfalls den Vereinigten Staaten, während der Dauer eines Menschenalters, also dreißig Jahre lang, keinen Krieg zu erklären, außer in dem Falle, daß er im Wege einer Volksabstimmung beschlossen worden wäre, was den Krieg tatsächlich unmöglich machen würde.“ Auf dieses formulierte Angebot erteilte der französische Ministerpräsident eine unzweideutige Ablehnung. Er sprach von einem groben Manöver und einer Falle, der deutsche Vorschlag sei nur eine gefährliche Heuchelei! Dies sind natürlich lediglich Ausflüchte, die die Verlegenheit Frankreichs deutlich offenbaren. Die Ablehnung des dreißigjährigen Gottesfriedens, den zu verlängern die deutsche Regierung bereit gewesen wäre, zeigt aller Welt, daß Frankreich keine Garantie wünscht, die ihm die Möglichkeit weiterer Eroberungen nehmen würde. Bei dieser Gelegenheit verwies es auch auf die Sicherheiten der Völkerbundssatzung. Seine Auslegung des Artikels 10 schließt also weiteren Gebietserwerb im Wege von Garantien oder der Besetzung von Pfändern oder ähnlichen Vorwänden nicht aus, was bereits die Boulogner Beschlüsse vom 25. Februar 1922 festgestellt haben.

Wie dem auch sei, zunächst ist der Völkerbund berufen, den status quo zu erhalten. Der französische Delegierte brachte dies am 23. September 1922 in Genf klar zum Ausdruck[29]). Bereits der

---

29) Bei dieser Gelegenheit vertrat Barthélemy (Frankreich) die Auffassung, die Artikel 16 und 17 seien Ausführungsbestimmungen zum Artikel 10. Dies ist ein Irrtum. Er erklärt sich wohl daraus, daß Frankreich — wie bereits oben erwähnt — auf der Pariser Friedenskonferenz die Errichtung eines Bundesgeneralstabs nicht durchsetzen konnte, und nur erreichte, daß (im Art. 9) ein ständiger Rüstungsausschuß geschaffen und in den

ersten Bundestagung lag jedoch ein Antrag Canadas vom 4. Dezember 1920 auf Streichung des Artikels 10 vor. Dies entsprach der Auffassung, die Canada auf der Pariser Friedenskonferenz, wenn auch vergeblich, vertreten hatte. Der neue Antrag bezweckte wohl u. a., den Vereinigten Staaten den Eintritt in den Völkerbund zu erleichtern. Der Vorschlag wurde aber damals, wie alle Anträge auf Satzungsänderungen, von der Bundesversammlung in Bausch und Bogen zurückgestellt und dem Rat überwiesen, so ungern auch der canadische Delegierte sich mit diesem Verfahren einverstanden erklärte.

Der Rat legte den canadischen Antrag der Kommission von Juristen vor, die auch die Tragweite des Artikels 18 zu prüfen hatte. Diese kam jedoch über spitzfindige und zum Teil widerspruchsvolle Auslegungskunststücke nicht hinaus. Vor der (1.) Kommission der zweiten Bundesversammlung kam es zwar zu interessanten Erörterungen, aber nicht zu einer Klärung der Frage. Die Bundesversammlung beschloß am 4. Oktober 1921, den canadischen Antrag der Kommission (des Rates) für Satzungsänderungen zu überweisen, da der eigentliche Sinn des Artikels noch nicht genügend geklärt und die Frage deshalb noch nicht spruchreif sei. Die Kommission entschied jedoch am 11. September 1922, also während die dritte Bundesversammlung bereits tagte, daß keine neuen Umstände eingetreten seien, um eine Wiederaufnahme der Erörterung zu rechtfertigen. Dieser Beschluß gelangte zunächst an die (1.) Kommission der Bundesversammlung für juristische und Verfassungsfragen. Hier erklärte am 14. September 1922 der canadische Delegierte (und die anschließende Erörterung gab ihm recht), daß er den Antrag zurückziehe, da er keine Aussicht auf Annahme habe. Er schlage statt dessen folgenden Zusatz zu Artikel 10 vor: „Kein Bundesmitglied soll jedoch zu irgendwelchen kriegerischen Unternehmen verpflichtet sein, ohne die Zustimmung seines Parlaments, der gesetzgebenden Körperschaft oder sonstigen Volksvertretung." Die Kommission hielt es jedoch am 19. September für angezeigt, die ganze Frage bis zur vierten Bundesversammlung zu vertagen. Die Versammlung selbst schloß sich am 23. September 1922 ihrem Urteil an. Bei dieser Gelegenheit trat der französische Delegierte sehr lebhaft für eine Ergänzung des Artikels 10 — wie er ihn auffaßte — durch die vorerwähnten Garantieverträge ein, die die Abrüstung einleiten sollten.

Der Berichterstatter der dritten Bundesversammlung gab eine gesucht humoristische Darstellung der Meinungsverschiedenheiten

---

Artikel 10 die Bestimmung aufgenommen wurde: Im Falle eines Angriffs . . . nimmt der Rat auf die Mittel zur Durchführung dieser Verpflichtung Bedacht. In die Artikel 16 und 17 wurde aber eine Bezugnahme auf den Artikel 10 ausdrücklich n i c h t aufgenommen. Sie finden nur Anwendung auf die in den Artikeln 12 bis 15 vorgesehenen Fälle.

über den Artikel 10. Sein scherzhafter Ton erscheint wenig angebracht. Diese Garantie des Besitzstandes kann leicht zu einer Sprengung des ganzen Bundes führen. Denn niemand wird annehmen, daß die unglückliche Gebietsverteilung, namentlich im Osten Europas, von Dauer sein kann, oder daß der jeweils leidtragende Staat sich gutwillig zu einer Neuregelung der Gebietsfragen bereitfinden wird. Dann besteht jedesmal die Möglichkeit, daß eine Verletzung der Satzung geduldet werden muß, weil die im Artikel 10 vorgeschriebenen Sicherungsmaßregeln nicht ausreichen oder nicht getroffen werden können. Nicht nur die Anordnung dieser Maßnahmen liegt dem Rate, also im wesentlichen den alliierten Hauptmächten ob, sie werden auch das Vorliegen eines Angriffs oder einer Angriffsgefahr festzustellen haben. Was geschieht, wenn Bundesmitglieder diese Feststellung nicht als gerechtfertigt anerkennen? Jedem Mitglied steht es ferner frei, die vom Rat zur Durchführung des Artikels 10 vorgeschlagenen Mittel anzuwenden oder nicht. Was geschieht, wenn einzelne Staaten sie ablehnen oder andere sich auf diese Ablehnung berufen und hervorheben, daß die Verpflichtung der wechselseitigen Kollektivgarantie sie nur si omnes binde? Jede Frage hat zwei Seiten, und es ist nicht gesagt, daß sich sämtliche Bundesmitglieder, selbst allseitige bona fides vorausgesetzt, stets einmütig zur Auffassung des Rates bekennen werden. Auch kann man bei der Anwendung des Artikels 10 über den Zeitpunkt verschiedener Ansicht sein, zu dem der Bund einzugreifen hat. Oben wurde bereits gesagt, daß nach dem Wortlaut der Satzung dies erst bei Friedensschluß notwendig wird. Von einer Unverletzlichkeit des Gebietes der Bundesmitglieder, die die Wilsonpunkte vorsahen, ist ja in der Völkerbundssatzung nicht mehr die Rede.

Da die Intervention des Bundes in den allermeisten Fällen praktisch unter die weitergehenden Bestimmungen der Artikel 11 und 16 fallen wird, wäre an sich der Artikel 10 durchaus entbehrlich, und die in ihm enthaltene Fixierung einer gewohnheitsrechtlich längst bestehenden Völkerrechtsnorm könnte in die Präambel übernommen werden. Im Zusammenhang mit den übrigen Bestimmungen der Satzung betrachtet, richtet sich nämlich dieser Artikel nur gegen Eroberungskriege und, da diese den Bundesmitgliedern ohnehin untersagt sind, in erster Linie gegen Nichtmitglieder. Aber auch diese will der Bund am Kriegführen, selbst untereinander, verhindern. Die Garantie des Artikels 10 ist also im Grunde nichts anderes als eine Kundgebung der Sieger, daß sie an ihrem Raube festhalten wollen, und allenfalls noch der ausgesprochene (recht problematische) Verzicht auf das beliebteste aller Kriegsziele, die Annexion. Er ist überflüssig, wenn die Satzung streng innegehalten und nicht, wie bisher, gedehnt wird, wenn es sich um Hauptmächte und ihre Günstlinge handelt. Bleibt die Satzung aber Papier, dann

ist dieser Artikel erst recht überflüssig. Den schwächeren Bundesmitgliedern täuscht er eine nicht vorhandene Sicherheit vor. Den im Rat herrschenden Hauptmächten eröffnet er bedenkliche Interventionsgelegenheiten und allerlei Möglichkeiten, den Bund ihren politischen Zwecken dienstbar zu machen. Für den Bestand des Völkerbundes birgt seine Anwendung aber große Gefahren.

Balfour, einer der englischen Vertreter auf der Pariser Friedenskonferenz, hat der dritten Bundesversammlung am 8. September 1922 erklärt: „Wir glaubten damals den Schutt des Weltkrieges fortzuräumen, die Karte Europas entsprechend den Wünschen seiner Bevölkerung neu zu gestalten und die feste Grundlage eines Friedens zu schaffen, der mit etwas gutem Willen, mit etwas Unterstützung durch die moralische Macht des Völkerbundes ewig währen konnte." Diese Annahme hat sich in allen Punkten als falsch erwiesen. Sobald diese Tatsache allgemein erkannt worden ist, muß der Artikel 10 beseitigt werden. Er hat bereits erheblichen Schaden angerichtet. Die Aufnahme dieser Garantieklausel in die Satzung führte, in Verbindung mit dem ungenügenden rechtlichen Ausbau des Völkerbundes, notwendigerweise zu einer übermäßigen Betonung des Machtgedankens, und damit zur Vorherrschaft der Hauptmächte. Aus Pflichten erwachsen auch Rechte. Da naturgemäß der Schutz „der Unversehrtheit des Gebietes und der politischen Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder" vornehmlich den mächtigsten unter ihnen obliegt, beanspruchen diese besondere Vorrechte. Hieraus (und nicht allein aus ihrem Machtwillen) erklärt sich das Übergewicht der Hauptmächte im Rat, und der große Einfluß dieses Organs auf die Politik des Bundes, ferner aber auch die Bestimmung (des Art. 15), daß jeder Streit, der nicht einer anderweitigen Lösung zugeführt wird, vor den Rat gebracht werden muß. Während die Satzung bei Schiedssprüchen und gerichtlichen Entscheidungen keinen Einlassungszwang kennt, stellt sie für das Verfahren vor dem Rat ein Obligatorium auf. Damit erhalten die Hauptmächte einen ausschlaggebenden politischen Einfluß auf die Entwicklung, die unter Umständen zum Eintritt des Bündnisfalles aus Artikel 10 führen kann[30]). Die Oligarchie der Hauptmächte, die mit dem Völkerbundsgedanken an sich unvereinbar ist, begründet sich letzten Endes auf dieser Garantieklausel.

Die Väter des Versailler Völkerbundes waren sich sehr wohl darüber im klaren, daß ihre Schöpfung den Krieg nicht aus der

30) Wilson selbst hat am 31. Mai 1919 auf der Vollsitzung der Pariser Friedenskonferenz den Grundsatz aufgestellt, „daß die Verantwortung für den Schutz und die Aufrechterhaltung einer unter einem der Friedensverträge getroffenen Abmachung das Recht einschließe, die Art der Abmachung zu bestimmen" (Lansing, a. a. O., S. 124).

▽ ▽

Der Krieg und seine Verhütung

Welt schaffen werde. Bei der Art, wie die heute herrschenden Mächte die Geschicke der Welt gestalten, kann man wohl annehmen, daß die Zahl der Kriege in der Völkerbundsaera eher zu- als abnehmen wird. Es ist schon viel in der Politik gesündigt worden, und nur wenige Friedenschlüsse haben die Wunden des Krieges gut ausheilen lassen. Immerhin muß man anerkennen, daß sowohl nach dem Wiener Kongreß wie nach dem Frankfurter Vertrage Europa eine mehr als vierzigjährige Friedenszeit beschieden war. Die Methoden eines Metternich und eines Bismarck erschienen noch im Jahre 1918 so anrüchig, daß der Friedensherold Wilson jede Rückkehr zu den Methoden des Wiener Kongresses scharf ablehnte[31]) und in seinen berühmten vierzehn Punkten ausdrücklich die Wiedergutmachung des Unrechts von 1871 verlangte. Der Frieden aber, den Wilson ankündigte, Lloyd George und Clemenceau jedoch ausführten, hat zur Folge gehabt, daß sich Europa noch heute in einem fortgesetzten Kriegszustand befindet, daß weitere sehr schwere Verwicklungen in naher und ferner Zukunft zu gewärtigen sind. Allein die fünf Pariser Friedensschlüsse schufen eine fast unbegrenzte Zahl von neuen Konfliktsmöglichkeiten. Außerdem muß man feststellen, daß die politische Klugheit im Weltkriege zugrunde gegangen ist, daß die politische Moral noch niemals sich auf einem so niedrigen Stande befunden hat wie heute, und daß noch zu keiner Zeit mit den ideellen Gütern der Menschheit, mit der Freiheit und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ein so frivoles Spiel getrieben worden ist. Die Folgen werden sicherlich nicht ausbleiben.

Dieser stark belasteten passiven Seite der Bilanz stehen nur geringe Aktiva gegenüber. Vom Schlichtungsverfahren und Schiedsgericht des Völkerbundes wird weiter unten noch zu reden sein. Hier sei zunächst der Krieg erörtert, den auch die Bundessatzung vorwegnimmt. Diese unterscheidet zwischen Bundeskriegen, erlaubten Einzelkriegen und der Bundesexekution. Eine klare Trennungslinie ist allerdings nicht immer gezogen. Der Versailler Völkerbund sucht wenigstens einige Arten des Krieges auszurotten und ihre Wiederkehr durch vereinte Maßnahmen seiner Mitglieder zu verhindern. Das bisherige Völkerrecht hat bekanntlich jeden Krieg — als solchen — für eine Angelegenheit erachtet, die lediglich die streitenden Parteien und ihre Verbündeten angehe[32]). Es verzichtete auf die Unterscheidung zwischen erlaubten und unerlaubten Kriegen. Zum ersten Male in der Geschichte beschränkt ein

31) Reden vom 4. Dezember 1917 und vom 11. Februar 1918.

32) Die übrigen Staaten waren am Kriege — völkerrechtlich — nur insofern beteiligt, als sie die Vorschriften für Neutralität einzuhalten hatten.

Vertrag das Recht der Staaten, zum Kriege zu schreiten. Dies ist immerhin ein sehr beachtlicher Fortschritt.

Das Ziel der Wahrung des internationalen Friedens wird hiermit freilich nur in begrenztem Umfange erreicht. Einmal ist der Krieg zwischen den Bundesmitgliedern als Mittel der Politik noch immer — bedingt — zugelassen. Vor allem ist jedoch die Friedenssicherung selbst von zweifelhaftem Wert. Das Wesen des Völkerbundes erfordert, daß er das Interesse der Menschheit an der Herrschaft des Rechts und der Ordnung in der Welt wahrnimmt. Um diese Herrschaft des Rechts durchzuführen, bestimmt Artikel 11, daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg eine Angelegenheit des ganzen Bundes sei, ganz gleich, ob ein Bundesmitglied davon betroffen werde oder nicht. Artikel 10 und 11 ergeben zusammen eine Versicherung auf Gegenseitigkeit gegenüber vertragsverletzenden Bundesmitgliedern, sowie ein Schutz- und Trutzbündnis der Mitglieder gegen diese und gegen alle Staaten, die dem Völkerbund nicht angehören, da auch gegen letztere die Bundesexekution angewandt werden kann, wie noch auszuführen sein wird. Diese Nutzanwendung der Erkenntnis der Solidarität aller Völker gegenüber dem Übel des Krieges macht sich auf dem Papier sehr gut. Nur ist sie leider auf dem Papier geblieben. Polen hat einen Krieg gegen Rußland begonnen, war dem Unterliegen nahe, und hat schließlich gesiegt, ohne daß der Bund eingegriffen hätte. Das bolschewistische Rußland führte Krieg fast an allen seinen Grenzen; einzelne Völkerbundsmächte haben sich den Gegnern Moskaus verbündet, aber der Bund nahm hierzu nicht Stellung. Griechenland kämpfte mit der Türkei und wurde von einigen seiner Verbündeten unterstützt, von anderen im Stich gelassen und verraten, ganz als ob der Völkerbund niemals ins Leben getreten wäre. Der Bundeskrieg ist eine Fiktion. Selbst wenn er dazu den Willen hätte, besäße der Völkerbund nicht die Mittel, seine Mitglieder gegen jeden Angriff zu schützen oder sie von kriegerischen Unternehmen abzuhalten. Er kann ihnen die Bewahrung des Friedens nicht einmal dann gewährleisten, wenn er ihnen erhebliche militärische Lasten auferlegen würde.

„Jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, ist eine Angelegenheit des ganzen Bundes." Als die Franzosen unter Verletzung des Versailler Vertrages nach dem Maingau einmarschierten, hat sich der Völkerbund der Stellungnahme enthalten. Er schwieg zur Ruhrklausel von Spa, die nichts anderes als die Bedrohung mit einer kriegerischen Handlung darstellte, und er hat sich mit dieser Frage auch nicht befaßt, als Reichsminister Simons in seiner Düsseldorfer Rede am 14. November 1920, also am Vorabend der Bundestagung, erklärte, daß Deutschland berechtigt sei, den eventuellen Einmarsch nach dem Ruhrgebiet als feindlichen Akt zu betrachten. Auch die

Besetzung der Ruhrhäfen veranlaßte ihn 1921 nicht zum Eingreifen, obwohl die deutsche Regierung dagegen in Genf Einspruch erhob. Der Völkerbund, der sich schon am aufsässigen General Zeligowski fast die Zähne ausgebissen hat, wird sich wohl hüten, gegen eine der alliierten Hauptmächte Stellung zu nehmen. Der Militarismus der Mitglieder des Rates genießt demnach Narrenfreiheit. Aber auch von dieser Vorzugsstellung der Hauptmächte abgesehen, steht der Bundeskrieg lediglich auf dem Papier. Der Völkerbund hat kein Organ, das den Eintritt des Kriegsfalles feststellt. Diese Aufgabe fällt anscheinend dem Rat zu, der weder den Ruf der Sachlichkeit genießt, noch unparteiisch urteilen kann. Denn es ist kaum ein Konflikt denkbar, an dem nicht eine der im Rat vertretenen Mächte mittelbar oder unmittelbar interessiert wäre.

Wird nun der Bundeskrieg erklärt, so hat im Falle des Artikels 10 der Rat die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen zu erwägen, um das betroffene Bundesmitglied gegen Verlust von Gebiet oder Unabhängigkeit zu schützen. Im Falle des Artikels 11 beruft der Generalsekretär auf Antrag jedes Bundesmitglieds den Rat. Was dieser dann veranlassen darf, steht offen, denn der Artikel bestimmt nur, daß der ganze Bund die zum wirksamen Schutze des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat. Es handelt sich nicht bloß um Vermittlung oder eine vorläufige Lösung: Diese Maßnahmen sind unbegrenzt. Sie werden unter Umständen die gleichen sein wie jene, die in Artikel 16 vorgesehen sind. Dort steht an erster Stelle die Verpflichtung der Bundesmitglieder, alle diplomatischen, wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen zu dem Ruhestörer abzubrechen. Es soll also zunächst zur Blockade geschritten werden. Wer sie anzuordnen hat, ist nicht ausdrücklich gesagt. Darüber hinaus ist aber (nach dem ursprünglichen Wortlaut des Art. 16) der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Streitkräften sie zur bewaffneten Macht beitragen sollen, „die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist". Wir sahen bereits oben, daß der Rüstungsausschuß hier naturgemäß die Rolle eines Völkerbund-Generalstabs spielen wird. In der Satzung ist aber kein Organ vorgesehen, das die Blockade regelt und Vorbereitung für ihre Anwendung trifft. Auf diese Frage wird bei der Erörterung der Bundesexekution zurückzukommen sein. Der Bund als solcher erläßt keine Kriegserklärung. Die Bundesmitglieder haben sich lediglich verpflichtet, die Kriegserklärung oder den Kriegsakt des Friedenstörers als unmittelbar gegen sich gerichtet anzusehen[33]).

Es sind neun Fälle denkbar, in denen der Einzelkrieg nach der Bundessatzung erlaubt ist. Es kann ein einzelner Staat mit der

33) Herbert Kraus, Vom Wesen des Völkerbundes, Berlin 1920, S. 45.

Bundesexekution beauftragt werden[34]), auf Grund des Artikels 10, des Artikels 16 Absatz 2 oder auch des Artikels 13 Absatz 4. Es kann der Bund die Partei, die sich dem Schiedsspruch fügt, ermächtigen, gegen den Widerspenstigen Krieg zu führen (ebenfalls Art. 13 Abs. 4). Der im Schiedsverfahren siegreiche Staat kann mit Waffengewalt gegen den Unterlegenen vorgehen, wenn dieser sich dem Spruche nicht fügt (Art. 15 Abs. 6). Der Einzelkrieg bleibt erlaubt, wenn der Rat in einem ihm unterbreiteten Streitfall zwar gemäß Artikel 15 Absatz 6 einen einstimmigen Beschluß faßt, die Parteien ihn aber nicht anerkennen. Ebenso wenn der Rat nicht zu einem einstimmigen Beschlusse gelangt (Art. 15 Abs. 7). Wenn dies auch dem Grundgedanken der Bundessatzung widerspräche, so wäre der Fall denkbar, daß der Rat (oder der Schiedshof) beschließen, die Parteien zur kriegerischen Austragung des Streitfalles zu ermächtigen. Schließlich ist die Möglichkeit gegeben, daß der Gerichts- oder Schiedshof seine Entscheidung nicht „binnen angemessener Frist" fällt oder der Rat seinen Bericht nicht binnen sechs Monaten erstattet (Art. 12 Abs. 2). Auch dann ist der Einzelkrieg erlaubt, sofern nicht der Bund gemäß Artikel 11 eingreift. An Kriegsmöglichkeiten fehlt es demnach keineswegs.

Die Bundessatzung ist in dieser Beziehung zweifellos unvollkommen. Der Fehler liegt aber nicht in der Verfassung, sondern im Programm des Völkerbundes. In der Präambel setzen sich die Mitglieder zum Ziele, „gewisse Verpflichtungen (certaines obligations, nach der amtlichen deutschen Übersetzung: bestimmte Verpflichtungen) zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten". Das Recht zum Kriege ist eingeschränkt, nicht aufgehoben worden. Der (erlaubte) Einzelkrieg hätte aber ganz ausgeschaltet werden können, wenn die obligatorische Entscheidung jedes Konfliktes vor diesem oder jenem Forum vorgeschrieben worden wäre. Der amtliche deutsche Entwurf einer Völkerbundssatzung (Versailles, den 9. Mai 1919) sah diese Regelung vor, und ebenso schließt der deutsch-schweizerische Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921 den Krieg aus, da für alle denkbaren Streitfälle ein obligatorisches Verfahren vereinbart ist. Es wird hierauf zurückzukommen sein.

Nicht der Krieg selbst ist den Völkerbundsmitgliedern verboten, sondern nur der Krieg ohne den vorhergehenden Versuch einer

---

34) Rechtlich handelt es sich in diesem Falle allerdings nicht um einen „beauftragten Einzelkrieg", den die Bundessatzung nicht kennt. Juristisch kommt hier entweder ein Bundeskrieg in Frage, der vom Exekutor im Auftrage des Völkerbundes geführt wird, oder in zweiter Linie wohl auch ein „ermächtigter Einzelkrieg". Politisch liegen die Dinge anders, denn es ist der Fall sehr wohl denkbar, daß der Bund ein Mitglied der Fristen der Artikel 12 und 15 entheben will, und ihm demgemäß den Auftrag gibt, „den Bundespflichten Achtung zu verschaffen".

schiedsrichterlichen Lösung des Konflikts. Dies gilt auch für Verbündete des zu einem erlaubten Einzelkriege schreitenden Mitgliedes. Nach Artikel 20 sind zwar Verträge untersagt und ungültig, die einen Staat zur Teilnahme an einem Kriege in fremder Sache verpflichten. Diese Bestimmungen sind aber durch offene und geheime Abmachungen vielfach durchbrochen worden. Für den Verbündeten, der seinen Bündnispflichten nachkommen will, bestehen natürlich dieselben Verpflichtungen zur Herbeiführung eines Schiedsspruchs wie für den Kriegführenden selbst. Das gleiche gilt für einen Staat, der sich zunächst für neutral erklärt, sich aber im Verlaufe des Krieges zum Eingreifen entschließt. Dies bleibt ihm nach Ablauf der festgesetzten Fristen unbenommen. Dem Bundesgenossen wie dem Neutralen ist lediglich der Krieg gegen diejenige Partei untersagt, die sich dem einstimmigen Vorschlage des Rates fügt (Art. 15 Abs. 6). Mitgliedstaaten, die ihrer Bündnispflicht rechtzeitig nachkommen wollen, müssen sich also den Streit ihres Bundesgenossen von Anfang an zu eigen machen und mit diesem zusammen an dem Schiedsverfahren teilnehmen. Sie können trotzdem erleben, daß der Schiedsspruch oder der Vorschlag des Rates ihre Interessen am Streitfall nicht oder nicht in dem gleichen Sinne wie bei den Verbündeten anerkennt und sie somit wieder von diesem trennt.

Im Völkerbunde bleibt der Krieg ein Mittel der Politik. Krieg und Völkerbund schließen sich ja begrifflich nicht aus. Bundesmitglieder dürfen miteinander Krieg führen, wenn sie nur vorher ihre Streitfrage der Schiedsgerichtsbarkeit oder der Prüfung durch den Rat unterbreiten und nach dem Schiedsspruch noch drei Monate warten, ehe sie die Feindseligkeiten eröffnen. Die letztere Bestimmung ist recht wertvoll, wenn sie eingehalten wird[35]). Denn die meisten Kriege sind übereilt begonnen oder aus Angst und gegenseitigem Mißtrauen überstürzt worden, wie z. B. der Weltkrieg. Bei längerer Überlegung läßt sich häufig ein höherer Grad der Einsicht erreichen; die Gemüter beruhigen sich wieder. Fraglich ist nur, ob die Staaten die vorgeschriebene Wartefrist einhalten werden. Nur wenige Kriege wurden mit zielbewußter Berechnung eingeleitet. Sie entwickelten sich meist aus „Gegenmaßnahmen" und der gradweisen Steigerung einer politischen Aktion. Es ist dann schwer zu sagen, wer den ersten Schritt getan hat. Wenn wieder

35) Der hier zugrunde liegende Gedanke ist natürlich nicht neu. Es sei nur an die 16 sog. Bryan-Verträge erinnert. — Fast alle neueren Kriege sind durch rasche Entschlüsse (unter Ablehnung von Vermittlung oder unparteiischer Untersuchung) ausgebrochen, während gefährliche Konflikte, wie die Alabamafrage (1868—1872), der Huller Zwischenfall (1904), der von Casablanca (1909), der österreichisch-russische Konflikt von 1913 durch Schiedsgerichte, Untersuchungskommissionen oder Konferenzen zum friedlichen Austrag kamen. Rein diplomatische Verhandlungen haben in Zeiten ernster Spannung nur selten zum Ziele geführt.

einmal ruhmsüchtige und kriegslustige Generäle in Zeiten politischer Spannung eigenmächtig weitgehende militärische Maßnahmen treffen, dann wird der bedrohte Nachbar, und wäre es die demokratischste Republik der Welt, unverzüglich Gegenmaßnahmen ergreifen, ja selbst zum Kriege schreiten, wenn sie sich ernstlich gefährdet glaubt. Auch im Staatenleben gibt es eine Putativnotwehr. Hiergegen sind die Bestimmungen einer Völkerbundssatzung unwirksam. Man muß auch berücksichtigen, daß der Völkerbund nicht dauernd tagt, und daß selbst der Rat erst einberufen werden muß. Das langsame Arbeiten des ganzen Bundesmechanismus kann dem Frieden zum Verhängnis werden.

Die Schiedsgerichtsbarkeit ist anscheinend für die Großen und die „Prüfung" durch den Rat für die Kleinen gedacht. Dagegen läßt sich nichts einwenden. Mögen die Großmächte als „Rat" die Kleinen in Zaum halten, wie dies früher auch geschehen ist, wenn sie nur auch gegen ihre Trabanten etwas energischer auftreten und nicht so sehr wie früher die Ziele ihrer eigensüchtigen Politik im Auge behalten. Jedoch: quis custodiet ipsos custodes? Die Schiedsgerichtsbarkeit selbst, auf die noch zurückzukommen sein wird, ist bei nationalen Fragen von sehr zweifelhaftem Wert, namentlich dann, wenn Großmächte sich ihr unterwerfen sollen. Sie setzt den Willen zur schiedlichen Regelung voraus. In unseren Tagen des überspannten Imperialismus, in denen jede der alliierten Hauptmächte ihre Gewalt als der anderen Recht ansieht, werden wohl wieder wie früher die „Lebensinteressen" den Vorwand bilden, um sich über alle Vorschriften hinwegzusetzen. Um die Bestimmungen der Völkerbundssatzung nutzbringend und wirksam zu machen, muß erst ein neuer Geist in die Welt einziehen. Von dem ist aber kaum mehr als ein Hoffnungsschimmer wahrzunehmen.

Es wäre noch darauf hinzuweisen, daß der Völkerbund zwar den Krieg als Mittel der Politik beibehält, eine Fortentwicklung des Kriegsrechts aber nicht gebracht oder in Aussicht genommen hat. Bisher hat er lediglich die Beschlüsse der Washingtoner Konferenz über die Verwendung giftiger Gase und der Unterseeboote seinen Mitgliedern zur Annahme empfohlen. Er tut auch nichts für die Weiterentwicklung des Völkerrechts. Dies ist eine bedauerliche und bedenkliche Lücke. Bourgeois (Frankreich) hat allerdings am 28. Oktober 1920 im Rat erklärt, der Völkerbund müsse gegen jedermann, ob Mitglied oder nicht, im Wege der Bundesexekution vorgehen, der giftige Gase verwende oder sonstwie gegen völkerrechtliche Vorschriften verstoße. In der Satzung ist dies jedoch nicht vorgesehen, und ein dahingehender Beschluß auch nie gefaßt worden.

Auf der ersten Bundesversammlung meinte freilich Barnes (England) am 14. Dezember 1920, es habe keinen Zweck, sich mit dem Kriegsrecht abzugeben, da sich ja doch niemand an dessen Vor-

schriften halte. Diese Behauptung geht aber zu weit. Fortschritt ist möglich, und der Völkerbund sollte sich zu dessen Träger machen, gerade weil er den Krieg zuläßt. Aber auch darüber hinaus steht ihm ein weites Feld der Tätigkeit offen. Durch das Völkerrecht wurde bisher nur ein Bruchteil der staatlichen Interessen geschützt. Auch ist vieles innerhalb des beschränkten Gebietes des Völkerrechtes streitig. Zum mindesten sollte der Versailler Bund das geltende Völkerrecht kodifizieren.

Daß der Völkerbund nicht die Herrschaft des Rechts errichtet hat, wird durch die Tatsache erwiesen, daß er ein wirkliches Obligatorium für die friedliche Erledigung von Streitigkeiten nicht kennt. Es scheint aber auch, daß er diesem Ziel — einer Herrschaft des Rechts — nicht ernstlich nachstrebt. Er hat keinerlei Verpflichtung übernommen, das internationale Recht fortzubilden. Selbst die Präambel spricht nur von der Beobachtung der Vorschriften des internationalen Rechts, also des bereits bestehenden Gewohnheits- und vertraglichen Völkerrechts. Eine Festlegung und Kodifikation des Gewohnheitsrechts, die der argentinische Delegierte zur ersten Bundestagung in der Sitzung vom 17. November 1920 als Hauptaufgabe des Bundes bezeichnet hat, wurde bisher nicht einmal in Aussicht genommen, von einer Fortbildung des Völkerrechts ganz zu schweigen. Auch der Artikel 23 sieht nur einen Ausbau der humanitären Gesetzgebung und der internationalen Verwaltungsmaßnahmen vor. In den nachfolgenden Kapiteln über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten muß also stets im Auge behalten werden, daß die Gründer des Völkerbundes (Wilson, Bourgeois, Cecil, Hymans usw.) das Recht in hohem Maße vernachlässigt und die Rolle verkannt haben, die es im zwischenstaatlichen Leben zu spielen berufen ist. Diese Vernachlässigung war nicht zufällig oder unabsichtlich. Sie erfolgte aus guten Gründen: Bei allen Fragen sucht dieser Völkerbund nach einer politischen Lösung. Die Herrschaft des Rechts verträgt sich aber schlecht mit der Politik, jedenfalls nicht mit der Politik der Alliierten.

Neues Völkerrecht hat der Versailler Bund allerdings insofern geschaffen, als er sich ein Interventionsrecht gegenüber den Streitigkeiten der Nichtmitglieder anmaßt.

▽ ▽

Vorschriften für die Nichtmitglieder

Da die Gewähr des Völkerbundes vor allem in einer Drohung gemeinsamen Einschreitens seiner Mitglieder gegen den Friedensstörer besteht, einer Drohung, die in erster Linie von den Hauptmächten ausgeht, ist es nur natürlich, daß der Bund danach strebt,

seine Vorschriften und Verbote auf Nichtmitglieder auszudehnen. Mag auch die Friedensbürgschaft beschränkt sein, der Wille, die Macht des Bundes auszuspielen, ist unbegrenzt. Bei Streitigkeiten von Mitgliedern mit Nichtangehörigen des Bundes sollen (nach Art. 17) alle die Vorschriften zur friedlichen Beilegung von Konflikten und zur Erschwerung des Kriegsausbruchs Anwendung finden, die in den Artikeln 12 bis 16 enthalten sind und die im einzelnen weiter unten zu erörtern sein werden. Während aber der Rat bei Streitigkeiten innerhalb des Bundes erst einzuschreiten hat, wenn sie zu einem Bruche führen könnten (Art. 12 Abs. 1, Art. 15 Abs. 1), behält er sich gegenüber Nichtmitgliedern das Eingreifen bei allen Streitigkeiten vor. Es steht ihm also auch frei, sich in schwebende diplomatische Verhandlungen mit der Forderung einzumischen, diese Angelegenheit nach den Verfahren zu regeln, die in der Satzung vorgesehen sind[36]). Diese schließen, wie noch dargelegt werden wird, die „Vermittlung" des Rates selbst ein. Wenn demnach ein Bundesmitglied bei Verhandlungen mit einem Nichtmitglied in die Enge getrieben wird, so kann es sich an den Rat wenden, der den Gegner dann mit der ganzen Autorität der Hauptmächte und des Bundes auffordert, sich den „für die Beilegung der Streitfrage den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen". Der Mitgliedstaat braucht sich dann (nach Art. 12 Abs. 1) nicht auf eine schiedsrichterliche Entscheidung einzulassen, es steht ihm vielmehr frei, die Lösung im Wege einer „Prüfung" durch den Rat zu suchen. Dieser kann in solchem Falle, ebenso wie bei einer Vermittlung gemäß Artikel 15, durch eine „oberschlesische" Entscheidung den Bundesangehörigen zu Hilfe kommen. Wie wenig der Bund gesonnen ist, von Nichtmitgliedern die Ablehnung einer Aufforderung des Rates zu dulden, ihm die Regelung des Streitfalles zu überlassen, geht daraus hervor, daß nach der Satzung der Rat, ohne die Antwort abzuwarten, zur Untersuchung der Frage schreiten und Vorschläge zur Lösung machen soll. Der Völkerbund stellt ja nicht eine Verkörperung des internationalen Rechtsgedankens oder einer höheren politischen Ethik dar, sondern eine politische Allianz, die natürlich auf den Vorteil ihrer Mitglieder bedacht ist. In diesem Sinne darf auch der Rat, soweit ihm dies erforderlich scheint, die einschlägigen Bestimmungen der Satzung ändern, sobald es sich um einen Streit mit einem Nichtmitgliede handelt. Billigerweise dürfte eine derartige Abänderung nur bezwecken, die Unparteilichkeit des Rates in erhöhtem Maße sicherzustellen. Der Willkür sind aber keine Schranken gesetzt, und es steht ihm also z. B. frei, das Schiedsverfahren auszuschalten und den Parteien seine „Vermittlung" aufzuzwingen. Als Vorteil erwächst dem Nichtmitgliede aus der Unterwerfung

36) A. M. Schücking und Wehberg, a. a. O. S. 397.

unter die Satzung des Bundes nur, daß sein Gegner (nach Art. 12 Abs. 1) erst drei Monate nach der Entscheidung zum Kriege schreiten darf. In dem Streit um Wilna hat Polen allerdings dies Recht Litauens verletzt.

Auf Grund der bisherigen Praxis ist anzunehmen, daß der Bund nicht eingreifen wird, wenn sein Mitglied mächtig genug ist, um seine Forderungen mit militärischer Gewalt durchzusetzen, wohl aber im umgekehrten Falle. Das gleiche Maß für alle wäre in der Nutzanwendung vermutlich ganz illusorisch. Nach der Satzung ist ja das Mitglied in der Lage, den Nichtangehörigen des Bundes ungestraft mit Krieg zu überziehen, wenn dieser die Aufforderung des Rates ablehnt, sich den Vorschriften des Bundes zu unterwerfen. Dies gilt auch dann, wenn die Ablehnung nur deshalb erfolgte, weil ihm der Rat, wie das ganz in seiner Macht liegt, unbillige Abänderung des Verfahrens auferlegte. Lehnte dagegen ein Nichtmitglied die Aufforderung ab, so würde der Völkerbund die Bundesexekution einleiten.

Der Artikel 17 der Bundessatzung stellt eine schwerwiegende Abänderung des geltenden Völkerrechts dar. Der Völkerbund beansprucht gegen Nichtmitglieder nicht nur das Recht, Vermittlungsvorschläge zu machen, wie sie Artikel 3 der Haager Akte vorsieht, sondern auch (nach Art. 17 Abs. 3 der Satzung) das Recht der bewaffneten Intervention. Diese ist aber nach geltendem Völkerrecht unzulässig. Der Völkerbund will Nichtmitglieder verhindern, ihre Ansprüche auch mit anderen als mit friedlichen Mitteln geltend zu machen. Er eröffnet ihnen aber nicht die Möglichkeit, die Bundesmitglieder zur friedlichen Regelung ihrer Streitfälle zu zwingen. Der englische und französische Wortlaut des Artikels 17 stimmen hierin freilich nicht überein. Nach dem englischen Text sollen die Nichtmitglieder aufgefordert werden, sich den Verpflichtungen für Bundesmitglieder zu unterwerfen, nach dem französischen Text s i n d sie (wenigstens soweit sie die Satzung mitunterzeichnen mußten) hierzu aufgefordert. Die ungarische Regierung hat sich 1921, ehe sie in den Bund aufgenommen war, auf diesen französischen Wortlaut gestützt, wie noch näher ausgeführt werden wird, um eine Intervention des Bundes gegen die Kleine Entente herbeizuführen. Sie legte den Absatz 1 dahin aus, daß den besiegten Staaten die Verpflichtung auferlegt worden sei, alle Streitfälle vor den Völkerbund zu bringen. Sie belegte ihre Auffassung ferner mit einem Hinweis auf Absatz 3, der — bei dieser Auslegung — die Unterlegenen des Weltkrieges mit Zwangsmaßnahmen bedroht, falls sie dieser Verpflichtung nicht nachkommen. Der Rat stellte sich auf einen anderen Standpunkt. Der Artikel 17 gewähre den Nichtmitgliedern kein Recht, Streitfälle vor den Völkerbund zu bringen. Sie hätten lediglich die Möglichkeit, sich unmittelbar oder durch den Generalsekretär an die Bundesmitglieder zu wenden. Ein

Streit mit Nichtmitgliedern gelangt also erst vor den Rat, wenn ein — beteiligtes oder unbeteiligtes — Bundesmitglied dies verlangt. Es hat aber bisher in keinem der Fälle, in denen ein Nichtmitglied, dem Gefahr drohte oder Unrecht geschah, sich an den Völkerbund wandte, ein Bundesmitglied das Eingreifen des Bundes gefordert. Die Angehörigen des Bundes verletzen zwar den Geist, nicht aber den Buchstaben der Bundessatzung, wenn sie Nichtmitglieder mit Krieg überziehen. In den Artikeln 12, 13 und 15 haben sie sich lediglich verpflichtet, bei Streitigkeiten untereinander zunächst eine friedliche Lösung zu suchen. Gegen Außenstehende können sie nach Belieben vorgehen, sofern nicht der Rat (einstimmig) die Anwendung des Artikels 17 beschließt. Dies wird er natürlich tun, wenn es die Interessen des Bundes oder der Mitglieder des Rates erfordern. Für den Bund ist die Rechtslage eine andere. Er ist nach Artikel 11 zum Eingreifen verpflichtet. Es liegt eine Vertragsverletzung vor, wenn er dies unterläßt. Letzteres ist jedoch wiederholt geschehen, und zwar jedesmal, wenn die Nichtintervention im Interesse des Mitgliedstaates lag, das den Frieden störte. Das Eingreifen des Rates erfolgt also ganz unabhängig von Recht und Billigkeit. Der Vergleich mit der Heiligen Allianz von 1815 liegt auf der Hand. In Wirklichkeit sind die Nichtmitglieder, die nur ihre eigenen Interessen und nicht auch die eines Mitgliedstaates verfechten, vom Völkerbund für vogelfrei erklärt. Er maßt sich ein völkerrechtlich niemals anerkanntes, ungeheuer weitgehendes Recht der Intervention an, sooft seine Mitglieder ihn anrufen. Es fehlt aber für den vom Bunde bedrohten Außenstehenden jede Gegenleistung. Der Völkerbund gewährt ihm keinerlei Rechtsschutz, nicht einmal gegen seine eigenen Mitglieder. Die Beschwerden dritter Mächte blieben auch dann unbeachtet, wenn es sich um Staaten handelte, denen gegenüber sich die Mitglieder durch gemeinsame Unterzeichnung der Friedensverträge auf die Bundessatzung (Art. 11) und deren Einhaltung verpflichtet haben. Es wird einem schwer, zu glauben, daß der Völkerbund eine Fortentwicklung des internationalen Rechts bedeutet, wie so oft behauptet wird.

Für die Praxis ergibt sich folgende Lage: Jedes Mitglied ist in der Lage, die Einberufung des Rates zu beantragen und diesen zu veranlassen, in seinen Streit mit einem Nichtmitgliede einzugreifen. Das letztere kann jedoch nicht den Völkerbund zwingen, gegen ein Mitglied vorzugehen, ganz gleich, wie groß das Unrecht sein mag, das ihm von diesem zugefügt wird. Als die Franzosen 1920 nach dem Maingau einmarschierten, griff der Völkerbund nicht ein, ebensowenig als die Alliierten 1921 die Ruhrhäfen besetzten. Die deutschen Proteste beim Völkerbund verhallten ungehört. Ebenso ist es Ungarn ergangen. Es fand sich auch niemals ein Mitglied bereit, die Angelegenheit (gemäß Art. 11 Abs. 2) aufzugreifen und den Bund zu veranlassen, über den engen Rahmen der Satzung hin-

auszugehen. Wenn aber einmal der Rat auf Betreiben eines anderen, nicht unmittelbar beteiligten Mitgliedes, ein Eingreifen gemäß Artikel 17 erwägen würde, so kann das in den Streit verwickelte Mitglied den dahingehenden (einstimmigen) Beschluß des Rates vereiteln, selbst wenn es keinen Sitz in dieser Körperschaft hat, da ihm (gemäß Art. 4 Abs. 5) gestattet ist, an der betreffenden Entscheidung teilzunehmen. Keine Vorschrift der Satzung schließt es — obwohl Partei — in diesem Falle von der Stimmabgabe aus [37]). Diese satzungsgemäß festgelegte Rechtlosigkeit Außenstehender in einem Rechtsstreit gegen Mitglieder veranschaulicht deutlich, daß der Versailler Völkerbund auf machtpolitischer Grundlage aufgebaut ist.

Soweit die Bestimmungen der Bundessatzung. Nun fragt es sich natürlich, wie weit es überhaupt völkerrechtlich zulässig ist, die Vorschriften der Satzung auf Nichtmitglieder auszudehnen und diese zu zwingen, sich ihren Bestimmungen mehr oder weniger freiwillig zu unterwerfen. Das Aufkommen dieser Frage erinnert wieder einmal peinlich an die fehlende Universalität der Versailler Allianz. Der Genfer Bund ist ja kein wahrer Völkerbund, insofern als er nicht die Völkerrechtsgemeinschaft, ja nicht einmal die Gesamtheit der Kulturvölker umfaßt. Als mächtige Allianz vieler Staaten kann er aber ebenso wie jede andere Allianz versuchen, Außenstehenden seinen Willen aufzuzwingen. Der Feindbund hat überdies durch Aufnahme der Völkerbundssatzung in die Pariser Friedensverträge seine damaligen Gegner gezwungen, den Bund als solchen und seine Tätigkeit im Rahmen der Satzung anzuerkennen. Sie haben sich also damit einverstanden erklärt, daß er sich auf Grund des Artikels 11 in jeden Krieg usw. einmische und eventuell die Bundesexekution auch gegen sie selbst ausübe [38]). Mehr aber nicht. Es wäre ein schwerer Irrtum, anzunehmen, sie hätten allgemein eine Betätigung des Bundes ihnen gegenüber anerkannt. Niemand wird z. B. behaupten wollen, internationale Verträge von Nichtmitgliedern, die die Satzung des Bundes in einem der Friedensverträge mit unterzeichneten, würden erst rechtsverbindlich,

---

37) Ein derartiger Fall ist glücklicherweise noch nicht vorgekommen. Bei dem Streit um die Aalandsfrage hat vielmehr der Rat die Zuziehung finischer Delegierter in einer Sitzung beschlossen, an der der schwedische Delegierte (ohne Ratsmitglied zu sein) stimmberechtigt teilnahm. Ebenso verhielten sich Österreich bzw. Jugoslavien gegenüber Ungarn am 19. und 20. Juli 1922. Mögen diese glücklichen Präzedenzfälle immer beachtet werden.

38) Dementsprechend hat Barthou während der Konferenz von Genua französischen Pressevertretern gegenüber erklärt, bei dem europäischen Burgfrieden, der damals erörtert wurde, handele es sich nur um Rußland. Alle anderen Mächte seien ja durch die Völkerbundssatzung gebunden, auch Deutschland. Dieses sei zwar nicht Mitglied, habe aber in Versailles mit dem Friedensvertrage auch die Satzung unterzeichnet.

wenn sie gemäß Artikel 18 beim Generalsekretariat eingetragen wären. Ebensowenig kann die Rede davon sein, daß einem dieser Nichtmitglieder des Bundes die Kosten usw. einer Bundesexekution (die in der Satzung gar nicht vorgesehen sind) durch Bundesbeschluß auferlegt werden könnten. Dies kann nur durch den Zwang der Gewalt, durch Diktat nach einem siegreichen Bundeskriege geschehen. Pichon hat zwar am 24. September 1919 in der französischen Kammer erklärt, Deutschland habe mit Unterzeichnung des Versailler Vertrages anerkannt, daß die Bundessatzung ohne seine Genehmigung geändert werde. Es habe damit auch alle künftigen Änderungen anerkannt. Die letztere Behauptung trifft jedoch nicht zu. Wenn der Bund seine Zuständigkeit und seine Befugnisse erweitert, so braucht Deutschland dies ebensowenig anzuerkennen, wie alle sonstigen Genfer Beschlüsse.

Nichtmitglieder, die sich ihre volle Unabhängigkeit gewahrt haben, sind besser daran, sofern sie — wie z. B. die Vereinigten Staaten — mächtig genug sind, um Einmischungsversuche des Bundes abzuweisen. Der Rat „kann" zwar dann „alle zur Vermeidung von Feindseligkeiten und zur Schlichtung des Streites geeigneten Maßnahmen ergreifen und Vorschläge machen", das Wörtchen „kann" unterscheidet aber bereits zwischen zwei weiteren Klassen von Nichtmitgliedern: den schwachen Staaten, denen die Hauptmächte ihren Willen aufzwingen können, und den mächtigen, die sich dies nicht gefallen zu lassen brauchen.

Ehe wir uns den einzelnen Verfahren und Vorschriften der Satzung zuwenden, ist es angezeigt, sich mit praktischen Tätigkeiten des Völkerbundes auf dem Gebiete der Friedenserhaltung vertraut zu machen. Aus der Behandlung der einzelnen Fälle läßt sich erkennen, ob die vorgesehenen Maßnahmen den Bedürfnissen entsprechen und auch in welchem Geiste sie gehandhabt werden.

▽ ▽

Die Vermittlungstätigkeit des Völkerbundes

(Praktische Fälle)

Die Solidarität der Mitglieder eines Völkerbundes ist unzweifelhaft eine starke Gewähr für die Erhaltung des Friedens. Die Solidarität aller gegenüber der Kriegsgefahr ist sogar Vorbedingung einer wahren Völkergemeinschaft. Dementsprechend stellt Artikel 11 der Versailler Bundessatzungen „ausdrücklich" fest, „daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, und daß dieser die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maß-

nahmen zu ergreifen hat". Die Bundesmitglieder — aber nur diese — haben ferner das Recht, „in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rats auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Friede abhängt, zu stören droht".

Soweit die Satzung. Es ist selbstverständlich, daß der erste Teil des Artikels 11 keine Ausnahmen zuläßt, wenn auch die im zweiten Teil vorgesehene Aktion dem Ermessen eines jeden Bundesmitgliedes überlassen ist. Wenn nicht „jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg" eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, wenn vielmehr der Rat oder eine andere Stelle bestimmen und aussuchen darf, ob und wann der Bündnisfall eintritt, dann ist diese Vereinbarung wertlos. Das Eingreifen des Völkerbundes wäre in solchem Falle nichts als die Aktion einer größeren Koalition. Von einer Wahrung des Weltfriedens könnte kaum noch die Rede sein, von einer Vertretung der Grundsätze des Rechts ganz gewiß nicht.

Namentlich in dem ersten Jahre seines Bestehens hat oder hätte der Völkerbund mehrfach Anlaß gehabt, auf Grund des Artikels 11 der Satzung einzugreifen. Er hat sich der ihm zukommenden Pflichten nur in ungenügender Weise erledigt. Der erste Fall war der polnisch-russische Krieg. Alle Welt weiß, daß Polen, das 1919 vergeblich vom Obersten Rat der Alliierten ein „Mandat" über Rußland zu erwirken versucht hatte, den Streit leichtfertig vom Zaune brach, daß es einen Eroberungskrieg unternahm, um seine Grenzen weit nach Osten vorzuschieben, Weißrussen und Ukrainer zu unterwerfen, und daß es hoffte, die Herrschaft der Bolschewiki in Moskau zu stürzen. Da alles zu Anfang nach Wunsch verlief und Aussicht bestand, daß die polnischen Heere der verhaßten Sowjetmacht ein Ende bereiten würden, griff der Völkerbund in keiner Weise ein. Er hat weder Polen gezwungen, seine Bundespflichten aus Artikel 12 auf Rußland auszudehnen, noch den Streit vor ein Schiedsgericht oder den Rat gebracht, wie es derselbe Artikel vorsieht. Vor allem aber hat er nicht den Krieg für eine Angelegenheit des ganzen Bundes erklärt. Da es sich um einen Eroberungskrieg handelte, wäre dies wohl kaum angängig gewesen. Kein Mitgliedstaat hat ferner den Antrag gestellt, gemäß Artikel 11 den Rat einzuberufen, damit er dieser Störung des Weltfriedens ein Ende mache. Verschiedene Bundesmitglieder haben dagegen Polen tatkräftig unterstützt. Der Bund verhielt sich sozusagen neutral, eine Stellungnahme, die der Artikel 11 völlig ausschließt. Aus den amtlichen Veröffentlichungen des Völkerbundes ist nicht einmal ersichtlich, daß sich dieser mit dem polnisch-russischen Kriege befaßt hätte.

Wenigstens nicht, solange alles für die Polen gut stand. Als sich

dann aber das Kriegsglück wendete und die roten Heere sich Warschau näherten, suchte der Völkerbund nach Mitteln, um dem bedrängten Bundesmitglied helfen zu können. Der Generalsekretär liess eine Denkschrift über die Anwendung der Blockade gemäß Artikel 16 ausarbeiten, die er dem Rat in San Sebastian unterbreitete. In diesem Entwurf war vorgesehen, daß Nichtmitglieder gezwungen werden sollten, sich aktiv an der Bundesblockade zu beteiligen. Diese Bestimmung war natürlich auf Deutschland und die russischen Randstaaten gemünzt. Der Rat lehnte sie aber am 3. August 1920 als zu weitgehend ab. Ein derartiges Vorgehen gegen die deutsche Neutralität wäre gar zu wenig völkerbundsmäßig gewesen.

In dieser Zeit der größten Not hat sich auch Polen entsonnen, daß es Mitglied des Völkerbundes sei. Über die Einzelheiten der Verhandlungen ist wenig bekannt. In Warschau wurde aber ein Telegramm veröffentlicht, das der Minister des Äußeren, Fürst Sapieha, am 6. August 1920 nach San Sebastian sandte:

Da Polen Mitglied des Völkerbundes ist, hält es die polnische Regierung für ihre Pflicht, dem Völkerbund formell mitzuteilen, daß trotz ihrer mehrmals erneuerten Bemühungen, zu einem Waffenstillstand und einem gerechten, dauerhaften Frieden mit Sowjetrußland zu gelangen, das Verhalten der Sowjetregierung es unmöglich macht, die kriegerischen Handlungen einzustellen. Nichtsdestoweniger wird die polnische Regierung fortfahren, alle möglichen Anstrengungen zu machen, um den Frieden zum Abschluß zu bringen. Sie weist jedoch jede Verantwortung für die weitere Dauer des Krieges von sich und ist der Meinung, daß die volle Verantwortung der Sowjetregierung zur Last fällt.

Leider ist in der Satzung nicht vorgesehen, wie man Bundesmitgliedern beistehen solle, die infolge einer Verletzung des Bundesvertrages in Not geraten sind. Der Völkerbund konnte also nicht helfen. Dank des Eingreifens des Obersten Rates blieb aber Polen siegreich. Es vergaß darüber wieder ganz die Ziele und Grundsätze des Bundes und ebenso seine gute Absicht, mit Sowjetrußland einen gerechten und dauerhaften Frieden zu schließen. Dank der Unterstützung der Alliierten war vielmehr die Warschauer Regierung in der Lage, Sowjetrußland am 11. Oktober 1920 den Gewaltfrieden von Riga zu diktieren.

Dieser Friedensschluß und namentlich seine Vorgeschichte hat in weitgehendem Maße Befremden erregt. Der polnisch-russische Krieg konnte deshalb auch von der Bundesversammlung nicht mit Stillschweigen übergangen werden. Zunächst stellte Barnes (England) am 19. November 1920 fest, daß der Rat versäumt habe, seinen Pflichten aus Artikel 11 nachzukommen. Da niemand auf diese Frage einging, Tittoni, der im Namen des Rates zu allen übrigen Diskussionspunkten Stellung nahm, sie nicht einmal erwähnte, erhob Barnes am 20. November 1920 Einspruch gegen diese „Vertuschungspolitik" und kündigte an, daß er auf den Gegenstand

— „gegenwärtig die wichtigste europäische Frage, die Gefahr eines (zweiten) Krieges zwischen Polen und Sowjetrußland" — zurückkommen werde. Am 23. November beantragte er, daß der Rat sich über sein Verhalten zum polnisch-russischen Krieg erkläre. Außer ihm hat dann noch Rowell (Canada) am 26. November 1920 das Verhalten des Rates bemängelt. Die Anfrage Barnes' über die Haltung des Völkerbundes zu diesem Konflikt gelangte schließlich nach mehrmaliger Vertagung am 4. Dezember 1920 zur Verhandlung.

Ohne die Frage zu untersuchen, wer die Entstehung des polnisch-russischen Krieges verschuldet habe, führte Barnes bei dieser Gelegenheit aus, daß der Rat auf Grund des Artikels 11 der Bundessatzung zum Eingreifen verpflichtet war. Selbst wenn dies aber nicht der Fall gewesen wäre, hätte er in Anbetracht der besonderen Umstände eingreifen müssen. Statt dessen habe er verschiedene günstige Gelegenheiten hierzu vorübergehen lassen. Anfang Februar 1920 habe Rußland erklärt, daß es keinen Krieg wolle, den polnischen Staat anerkenne und eine friedliche Einigung für angezeigt halte. Der Rat, der am 13. Februar in London zusammentrat, hat es versäumt, in diese von Moskau eingeleiteten Verhandlungen einzugreifen. Mitte Mai habe sich Rußland an den Völkerbund gewandt (das betreffende Schreiben ist nicht veröffentlicht worden) und sich darüber beschwert, daß Polen zum Kriege schreite, ohne in Verhandlungen zu willigen, und daß es russisches Gebiet besetzt habe. Auch diese Gelegenheit, das Blutvergießen zu verhindern, wurde vom Rat versäumt. Damals schien Polen nämlich Kiew erobern zu können. Eine Vermittlung wäre in Moskau sicherlich angenommen worden. Als dann Warschau dank dem Eingreifen der Hauptmächte aus großer Gefahr befreit wurde, habe der Rat eine dritte günstige Gelegenheit zur Intervention versäumt. Barnes verwahrte sich gegen den Gedanken, daß er zugunsten der bolschewistischen Regierung in Moskau spreche, und versicherte die Polen seiner vollsten Sympathien. Sollte Polen angegriffen werden, so müsse man ihm zu Hilfe kommen. Es möge aber bedenken, daß sein bester Schutz darin bestehe, die öffentliche Meinung der Welt auf seiner Seite zu haben. Was den Völkerbund anlange, so habe der Glaube an seine Unparteilichkeit einen schweren Stoß erlitten. Zwar sei es der Oberste Rat gewesen und nicht der Rat des Völkerbundes, der dem siegreichen Rußland in den Arm gefallen sei, für manche seien aber diese beiden Organe schwer zu unterscheiden. Der Völkerbundsrat habe aber jedenfalls einzugreifen versäumt, solange Polen erfolgreich war. Die Welt müsse den Eindruck erhalten, daß mit zweierlei Maß gemessen werde.

Bourgeois (Frankreich) antwortete hierauf im Sinne des Rates. Er führte aus, daß dieser zur Intervention nicht verpflichtet gewesen sei, da weder Polen, noch Rußland, noch ein dritter Staat sie beantragt hätte. Nach Artikel 11 habe aber der Generalsekretär

nur auf Antrag den Rat einzuberufen. Bourgeois übersah geflissentlich, daß der Rat nicht allein im Februar, sondern überhaupt in jedem Monat des Jahres 1920 getagt hat. Seine Einberufung erübrigte sich. Der Artikel 11 macht ausdrücklich jeden Krieg zur Angelegenheit des Bundes und verpflichtet ihn bzw. den Rat, wirksame Maßnahmen zu ergreifen. Es heißt dort nicht, daß das Eingreifen nur auf Antrag eines Mitgliedes erfolgt, sondern daß der Antrag nur eines Mitgliedes bereits genügt, um den Rat zu diesem Zwecke einzuberufen [39]). Das Eingreifen des Rates wäre aber — nach Bourgeois — gefährlich gewesen, besonders für die Hauptmächte, da die Parteien sich nicht gefügt haben würden [40]). Bourgeois' Behauptung, daß der Völkerbund den Polen gegenüber sein Ansehen nicht geltend machen konnte, ist befremdlich. Ebensowenig stichhaltig war seine Behauptung, daß mit der Sowjetregierung nicht zu verhandeln sei. Er wies darauf hin, daß diese es abgelehnt habe, eine Kommission des Völkerbundes zuzulassen, die die wirtschaftliche Lage Rußlands prüfen sollte. Wie weiter unten gezeigt werden wird, hatte aber die Regierung in Moskau ihre ablehnende Haltung in diesem Falle gerade mit der Nichtintervention des Bundes bei dem polnisch-russischen Konflikt begründet und mit der Nichtachtung der Bundessatzung durch die Warschauer Regierung. Der große französische Rechtslehrer setzte dann auseinander, daß dem Bund keine Zwangsmittel zur Verfügung gestanden hätten, die er gegen Rußland anwenden konnte. Auf den Gedanken, daß ein Druck auf Polen genügt haben würde, um den Frieden wiederherzustellen, scheint er nicht gekommen zu sein.

Schließlich erntete Paderewski (Polen) starken Beifall, als er der Versammlung erklärte, daß Polen keine andere Sehnsucht habe, als in Ruhe und Frieden zu leben. Er sprach von den dreizehnjährigen Knaben und Mädchen, die im Kriege verstümmelt worden seien. Anscheinend bedachte keiner seiner Hörer, daß die Armeen, die zur Eroberung Weißrußlands und der Ukraine auszogen, nicht aus Kindern bestanden haben. Er verstand es sogar, den Frieden von Riga zu verteidigen, der — wie alle Welt weiß — das Gegenteil

39) Es ist merkwürdig, daß niemand in der Versammlung Bourgeois widersprochen hat. Dies sieht fast nach einem abgekarteten Spiel aus, zumal der französische Delegierte über den gemäßigten Ton der Interpellation (die nicht als Interpellation angesehen werden durfte) so viel Lobendes zu sagen hatte.

40) Ähnlich hatte bereits der englische Staatssekretär des Äußeren Lord Curzon am 23. Juli 1920 im Oberhause erklärt, es sei zwar ein Fehler gewesen, daß sich der Völkerbund bei Beginn der polnischen Offensive nicht mit dieser Frage befaßt habe. Wäre dies aber geschehen, so würde Polen sicherlich eine Intervention abgelehnt haben. — Merkwürdigerweise betrachtete es sowohl Curzon wie auch das englische Oberhaus als ganz selbstverständlich, daß sich der polnische Verbündete nach Belieben über die Verpflichtungen des Völkerbundsvertrages hinwegsetzte. Der Artikel 17 wurde gar nicht erwähnt.

eines Verständigungsfriedens ist und künftige Konflikte unvermeidlich macht.

Dank einer glänzenden Regie wäre hiermit der Zwischenfall zur Zufriedenheit aller Beteiligten begraben worden, denn Barnes gab sich mit den französischen und polnischen Erklärungen zufrieden. Zum Schluß machte aber Nansen (Norwegen), mit dem die Angelegenheit wohl nicht vorher besprochen worden war, eine Mitteilung, die ein vernichtendes Urteil über die Haltung des Rates und über den Wert des Völkerbundes enthält. Er wandte gegen die Darstellung von Bourgeois ein, daß sich im April 1920 die Sowjetregierung an einige Großmächte, „die Mitglieder des Bundes seien", mit der Bitte um Vermittlung gewandt habe! Da die polnischen Heere damals von Erfolg zu Erfolg schritten, lehnten diese Mitglieder des Rates jedes Eingreifen ab, offenbar weil sie sich nicht für die verhaßte Sowjetmacht verwenden wollten. Daraus folgt wieder einmal, daß im Völkerbund mit zweierlei Maß gemessen wird. Die alliierten Hauptmächte und ihre Günstlinge genießen Narrenfreiheit. Sie dürfen Kriege führen und sich über die Bestimmungen der Bundessatzung hinwegsetzen. Geht es ihnen aber schlecht, dann wird der Völkerbund angerufen.

Allerdings läßt sich einwenden, daß der strenge Rechtssinn der Bundesmitglieder, der sonst häufig durch den Haß gegen Deutschland getrübt wird, in diesem Falle durch ihre Feindschaft gegen den Bolschewismus gelähmt wurde. Diese Feindschaft, die etwas an den reaktionären Geist der Heiligen Allianz von 1815 erinnert, ergibt sich aus der ganzen Haltung des Bundes und wird durch verschiedene Äußerungen und Kundgebungen bestätigt.

* *
*

Wenig später ereignete sich ein neuer Fall, bei dem die Verteidiger des Völkerbundes nicht einwenden können, dieser sei nicht angerufen worden. Als erste Macht hat sich Persien auf Grund des Artikels 11 an den Völkerbund gewandt, und in einer Note vom 19. Mai 1920 diesen ersucht, in den russisch-persischen Konflikt einzugreifen. Dieser war dadurch entstanden, daß eine Flottille und Truppen der roten Armee in Verfolgung des Generals Denikin und seiner Streitkräfte den Hafen Enseli am Kaspischen Meer angegriffen und später besetzt hatten. Es konnte also auch der Artikel 10 in Frage kommen, der den Völkerbund verpflichtet, die Unversehrtheit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder gegen jeden äußeren Angriff zu wahren. Der Fall lag sehr klar, ebenso klar waren aber auch die Schwierigkeiten, denen der Völkerbund gegenüberstand. Das Kaspische Meer liegt weit von den großen Heerstraßen des Verkehrs entfernt. Persien, das seine Beitrittserklärung vorzeitig einreichte,

wird zwar seit dem 21. November 1919 als Mitglied des Bundes angesehen, doch gehört es offenbar zu den Mitgliedern zweiter oder dritter Klasse, die man wohl als Mitläufer duldet, für die aber niemand gerne seine Haut zu Markte tragen würde. Vor allem aber war der Angreifer die berüchtigte Moskauer Sowjetmacht, die wenig Rücksichten kannte und so sehr scharfe Noten zu schreiben verstand. Es war mehr als wahrscheinlich, daß sie auf einen Einspruch des Völkerbundes erwidern würde, sie habe in Wahrnehmung berechtigter Interessen gehandelt, wenn sie die Truppen des Aufrührers Denikin verfolgen ließ. Sie hätte auch auf die englischen Truppen in Persien hinweisen können, die sich nicht neutral verhielten, sondern Denikin unterstützten.

Aus diesen Gründen erschien der russisch-persische Konflikt als eine heikle Angelegenheit. Daher begnügte sich der Generalsekretär des Bundes zunächst damit, den persischen Antrag allen Bundesmitgliedern bekanntzugeben. Er benützte einen Formfehler des persischen Gesandten in London, der zwar seine Beschwerde schon am Tage nach dem ersten russischen Angriff einreichte, es aber versäumte, die Einberufung des Rates gemäß Artikel 11 ausdrücklich zu beantragen. Auch als der Gesandte dies am 29. Mai 1920 nachholte, geschah nichts. Vielmehr beschäftigte sich der Rat erst in seiner nächsten monatlichen Tagung vom 14. bis 16. Juni 1920 in London mit der gesamten Frage. Ihre Lösung wurde erschwert durch den Umstand, daß die Sowjetmacht nicht Bundesmitglied, ja nicht einmal von den Mächten anerkannt war. Daß Moskau auf etwaige Vorstellungen des Rates hören werde, war nicht zu erwarten. Zwangsmittel standen aber dem Völkerbunde nicht zur Verfügung. Das einzige, was in Frage gekommen wäre, die wirtschaftliche Blockade, wurde bereits seit längerer Zeit von den Alliierten erfolglos gegen Rußland angewandt. Der Rat kam zu dem Ergebnis, daß der Generalsekretär sehr recht gehabt habe, die Frage als äußerst unerfreulich und heikel anzusehen. Doch bot sich ihm ein bequemer, wenn auch nicht ehrenvoller Ausweg. Man stellte fest, daß die persische Regierung, die eine so langsame Aktion des Völkerbundes natürlich nicht abwarten konnte, inzwischen Verhandlungen mit Moskau eingeleitet habe. Diese Aussicht auf unmittelbare Verständigung dürfe „nicht gestört werden". Deshalb wurde am 16. Juni 1920 beschlossen, ihr Ergebnis abzuwarten. Als Pflaster für diesen traurigen Bescheid erhielt die persische Regierung ein Lob, daß sie sich unter Berufung auf Artikel 10 an den Bund gewandt und auch sonst alles zur Erhaltung des Friedens Erforderliche getan habe. Persien hatte sich allerdings auf den Artikel 10 gar nicht berufen, sondern auf Artikel 11. Letzteren ließ man aber ganz unter den Tisch fallen, da seine Anwendung ein Vorgehen gegen das siegreiche Moskau oder Verhandlungen mit der von den Alliierten noch nicht anerkannten Sowjetmacht bedingt hätte. Das schwache Persien

mußte sich also mit dem mächtigen Rußland verständigen, ohne einen Rückhalt am Völkerbund zu haben.

Die Regierung in Teheran ist aber bei diesen Verhandlungen nicht so schlecht gefahren, wie es den äußeren Umständen nach zu erwarten gewesen wäre. Der Moskauer Vertrag vom 26. Februar 1921, der das englisch-russische Abkommen von 1907 aufhebt, ist sehr viel günstiger als der entsprechende englisch-persische Vertrag vom 6. August 1919. In diesem russisch-persischen Vertrage wird auch die Angelegenheit des Angriffs auf Enseli geregelt. Rußland erklärte sich bereit, für den angerichteten Schaden Entschädigung zu zahlen, behielt sich aber das Recht vor, Streitkräfte nach Persien zu senden, falls es auf dem Wege über Persien von einer dritten Macht angegriffen werde. In dieser Vertragsbestimmung liegt eine nachträgliche Rechtfertigung des Vorgehens gegen Denikin auf persischem Boden.

An diesen Verhandlungen war der Völkerbund in keiner Weise beteiligt. Persien hat sich seine Genugtuung selbst erwirken müssen. Die Artikel 10 und 11 sind also in diesem ersten Falle einer Anrufung des Völkerbundes durch einen Mitgliedstaat außer Kraft gesetzt worden. Es scheint, daß sie nur Geltung haben sollen, wenn sie sich auf kleine Länder anwenden lassen, die leicht einzuschüchtern wären, oder wenn Deutschland es sich einfallen lassen sollte, an den Fesseln von Versailles zu rütteln. Zweierlei Maß ist aber mit der Gerechtigkeit ebenso unverträglich, wie opportunistische Politik mit einer Politik des Rechts unvereinbar ist.

* *
*

In einem Falle hat ein Bundesmitglied von seinem Rechte aus Artikel 11 Absatz 2 Gebrauch gemacht, in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit des Rates auf einen Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen zu stören droht. Der Minister des Äußeren, Lord Curzon, forderte am 19. Juni 1920 im Namen der englischen Regierung den Völkerbund auf, sich des schwedisch-finischen Streites um die Aalandsinseln anzunehmen. Diese Inseln, die zu Finland gehören, deren (etwa 25 000) Einwohner aber überwiegend schwedischer Rasse sind, bilden wegen ihrer geographischen Lage eine militärische Bedrohung Schwedens. Auf Grund des Pariser Vertrages von 1856 sollten sie dauernd entfestigt werden, die Alliierten haben jedoch im Weltkriege diese alten Abmachungen als Fetzen Papier behandelt. Nach dem Zusammenbruch Rußlands wurde in Schweden der Wunsch nach Vereinigung mit diesen Stammesbrüdern laut. Auf den Inseln selbst machten sich ebenfalls Bestrebungen für den Anschluß an Schweden bemerkbar, und die Regie-

rung in Stockholm forderte eine Volksbefragung. Die finische Regierung hatte ihrerseits gegen die Führer dieser Bewegung einen Hochverratsprozeß eingeleitet. Dies und die Besetzung der Inseln durch finische Truppen war der letzte Anlaß zur Verschärfung des Konflikts, den die englische Regierung durch den Völkerbund beigelegt sehen wollte. Reuters Telegraphenagentur gab als Grund für diesen Schritt an, daß der Oberste Rat nicht die Zeit habe, sich mit den Aalandsinseln zu beschäftigen. Dasselbe wäre übrigens von der Pariser Friedenskonferenz zu sagen, der verschiedene Anträge und Einsprüche vorgelegen haben. In solchen Fällen ist der Völkerbund eine gelegene Ablagestelle. Er folgt im Range unmittelbar auf die Botschafterkonferenz.

Die Aalandsfrage ist in gewissem Sinne noch eine Hinterlassenschaft der Friedenskonferenz. Auch aus diesem Grunde lag es nahe, den Völkerbund mit ihr zu befassen. Schweden hatte — ohne Erfolg — versucht, 1919 in Paris ihre Entscheidung herbeizuführen. Clemenceau soll sogar bindende Zusicherungen über den Erwerb der Inseln gemacht haben. Grund hierfür war vielleicht die angebliche Deutschfreundlichkeit der Finländer. Hätten die Inseln zu Deutschland gehört, so wäre ihr Schicksal nicht zweifelhaft gewesen.

Der Rat des Völkerbundes nahm sich mit Eifer dieses Falles an, vielleicht getrieben durch ein schlechtes Gewissen wegen seiner Haltung in der polnisch-russischen und der russisch-persischen Frage. Schweden hatte schlimmstenfalls nichts zu verlieren, würde also sicherlich die Aktion des Bundes begrüßen. Finland war ein schwacher Staat, der nicht viele Schwierigkeiten machen konnte. Daß Finland nicht Mitglied des Bundes war, fiel nicht ins Gewicht, denn man sah richtig voraus, daß es als kleiner Staat und als Bewerber um die Mitgliedschaft nicht in der Lage sein werde, einen Schiedsspruch des Völkerbundes abzulehnen. So wurden die Vertreter Schwedens und Finlands vor den Rat geladen, als dieser sich im Juli 1920 in London mit der Aalandsfrage befaßte. Die Einzelheiten des von jeder Partei vertretenen Standpunktes sind hier nicht von Interesse[41]). Finland machte geltend, daß es sich um eine rein interne Frage im Hoheitsbereich eines als souverän anerkannten Staates handele, während Schweden behauptete, daß die Frage einen internationalen Charakter angenommen habe, und daß es deshalb die Ausübung des Selbstbestimmungsrechtes durch die Aaländer fordern könne. Es entstand hier also die Frage, wann eine interne Angelegenheit eines Staates zu einer internationalen werde: Ein bedeutungsvoller Präzedenzfall, da es sich um die Rechte einer nationalen Minderheit handelte. Diese Frage der Zuständigkeit ist im Artikel 15 Absatz 8 vorgesehen. „Macht eine Partei geltend, und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage

41) Siehe Sonderheft Nr. 1 des Journal Officiel vom August 1920.

bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in seinem Berichte festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen." Da es sich um eine Frage des internationalen Rechtes handelte, setzte der Rat am 12. Juli 1920 zunächst eine Kommission von drei Juristen ein, die ein Gutachten hierüber und zugleich über die Gültigkeit der Verträge, betr. die Entfestigung der Aalandsinseln, abgeben sollte. Mit letzterem Punkte wollte sich der Rat vermutlich den Boden für einen eventuell nötig werdenden Kompromiß vorbereiten.

Diese Kommission von Juristen trat am 3. August in Paris zusammen und beendete ihre Arbeiten am 5. September 1920. In ihrem Gutachten[42]) wird zunächst erklärt, daß der Antrag eines Bundesmitgliedes auf Eingreifen des Rates gemäß Artikel 15 keineswegs genüge, um der Frage einen internationalen Charakter (im Sinne des Abs. 8) zu geben. Sodann stellt der Bericht fest, daß die Bundessatzung nirgends das Selbstbestimmungsrecht der Völker anerkenne. Ganz im Gegenteil fielen alle nationalen Loslösungsbestrebungen nach den Grundsätzen des internationalen Rechts unter die Gerichtsbarkeit des herrschenden Staates. Danach wäre die Aalandsfrage eine ausschließlich finische Angelegenheit gewesen. Die Kommission vertrat aber den Standpunkt, daß jene Grundsätze des internationalen Rechts nur auf Staaten anwendbar wären, deren Souveränität, insbesondere über die strittigen Gebietsteile, nicht zweifelhaft sei. Die Loslösungsbestrebungen der Aaländer fallen aber mit der Neubildung des finischen Staates zusammen. Deshalb handele es sich um einen Fall, der über die Souveränitätsrechte Finlands hinausgreife, also eine internationale Frage bilden könne. Demgemäß sei der Rat des Völkerbundes berechtigt, auf Grund von Artikel 15 Absatz 4 Vorschläge zur Lösung der Frage zu machen. Hinsichtlich der Entfestigung der Aalandsinseln gelangte die Kommission zu dem Schluß, daß die Bestimmungen des Pariser Friedens vom 30. März 1856 noch in Kraft und für jeden Staat bindend seien, der die Inseln in Besitz habe.

Der Rat befaßte sich erst auf seiner Septembertagung 1920 wieder mit der Aalandsfrage. Er erklärte sich für zuständig und wies Finlands Einspruch gegen das Gutachten der Juristenkommission ab. Zur Ausarbeitung eines Schiedsspruchs wurde ein neuer dreigliedriger Ausschuß von Politikern eingesetzt. Der Rat suchte die Parteien zur vorherigen, bedingungslosen Unterwerfung unter seine Entscheidung zu bewegen, doch machte Finland entschiedene Vorbehalte geltend, besonders nachdrücklich in einer Note vom 29. September 1920. Im übrigen sollte es sich zunächst gar nicht um eine endgültige Regelung handeln, denn der Rat stellte sich damals (am

42) Siehe Sonderheft Nr. 3 des Journal Officiel vom Oktober 1920.

20. September) auf den Standpunkt, daß diese erst zu erfolgen habe, wenn Rußland nach Beendigung seines jetzigen Ausnahmezustandes bei der Lösung der Frage mitwirken könne. Die Sowjetregierung hatte bereits wiederholt zur Aalandsfrage Stellung genommen und erklärt, daß sie keine ohne ihre Mitwirkung getroffene Entscheidung anerkennen werde. Verhandlungen mit Moskau lehnte der Rat jedoch ab, obwohl es sicher nicht völkerbundsmäßig ist, einen Staat wegen seiner Regierungsform von der Mitwirkung an internationalen Fragen auszuschließen. Da die Bevölkerung der Inseln zweifellos nicht russisch ist und nicht den Anschluß nach Rußland sucht, läßt diese Rücksichtnahme auf eine künftige „bürgerliche" Regierung in Moskau oder Petersburg den Verdacht aufkommen, daß eine machtpolitische Lösung in Aussicht genommen wurde.

Mit Rücksicht darauf, daß die Entscheidung dieser Frage, „die von Einfluß auf die internationalen Beziehungen ist und daher den Frieden und das gute Einvernehmen zwischen den Nationen zu stören droht", zunächst vertagt wurde, legte der Rat Schweden und Finland nahe, alle „positiven Maßnahmen" bis zur endgültigen Entscheidung zu unterlassen. Der dreigliedrige Ausschuß sollte ursprünglich wohl seinen Schiedsspruch noch vor dem Zusammentritt der Bundesversammlung am 5. November 1920 ausarbeiten. Er begab sich aber erst am 3. November nach Stockholm, dann nach Helsingfors und schließlich nach den Aalandsinseln selbst. Sein Bericht lag erst am 20. Juni 1921 dem Rat vor. Er lautete für Finland günstig.

Aus nicht recht ersichtlichen Gründen hatte inzwischen der Rat seine vorjährige Auffassung in zwei wesentlichen Punkten geändert: Er zweifelte die finische Souveränität über die Inseln nicht mehr an, und er verzichtete darauf, Rußland jetzt oder später an der Lösung zu beteiligen. Am 24. Juni fällte er folgende Entscheidung:

Die Souveränität über die Aalandsinseln wird Finland zugesprochen.

Es sind jedoch Sicherheiten zu gewähren für die nationalen Rechte der Einwohner, ferner für die Neutralisation und dauernde Entfestigung der Inseln.

Die Sicherheiten für die Rechte der Einwohner, namentlich hinsichtlich der Schulen, des Grundbesitzes und der Zuwanderung sind in das (von Finland bereits erlassene) Autonomiegesetz vom 7. Mai 1920 aufzunehmen.

Über die näheren Einzelheiten hätten sich die Vertreter Schwedens und Finlands unter Hinzuziehung eines Mitglieds des Rats (Hymans, Belgien) zu einigen[43]).

Das Entfestigungs- und Neutralisierungsabkommen von 1856

43) Diese Vereinbarungen wurden dem Rat am 27. Juni 1920 vorgelegt.

sei durch einen neuen internationalen Vertrag auf breiter Grundlage zu ersetzen.

Der finische Vertreter erklärte sich mit diesem Beschluß einverstanden, während der schwedische (Branting) einen offiziellen Protest einlegte, der mit den Worten schloß: „Die schwedische Regierung ist nicht der Ansicht, daß die vom Rate vorgeschlagene Lösung der Aalandsfrage geeignet ist, die beabsichtigte Befriedung des Baltikums herbeizuführen. ... Schweden wird nicht die Hoffnung aufgeben, daß der Tag kommen wird, an dem das Gewissen der Menschheit genügend vom Gedanken des Rechts durchdrungen ist, um Forderungen zu erfüllen und durchzusetzen, die von so edler Gesinnung und einem so tiefen Nationalgefühl wie dem der Aaländer getragen sind." Trotzdem ihr Rechtsgefühl offensichtlich verletzt war, fügte sich die schwedische Regierung der Entscheidung des Rats, eine Haltung, die ihr zur Ehre gereicht[44]). Den Aaländern selbst blieb natürlich nichts anderes übrig, als diesem Beispiel zu folgen. Die allgemeine Enttäuschung machte sich aber in einer Resolution des Aaländer Landsthing vom 1. August 1921 Luft, in dem es heißt, es liege nunmehr der unwiderlegliche Beweis vor, daß das Recht der nationalen Selbstbestimmung, das die alliierten Mächte während des Krieges feierlich als ihren Leitsatz erklärten und dessen Anwendung ein neues Zeitalter der Gerechtigkeit für die Menschheit einleiten sollte, nur auf diejenigen Fälle angewendet werde, bei denen für die Alliierten ein direkter Vorteil oder für ihre Gegner ein Schaden entstehe. Der Rat habe sich offenbar von andern Beweggründen leiten lassen als dem Wunsche, einem kleinen Volke zur Verwirklichung seiner angestammten Rechte zu verhelfen. Auch dieser Protest schloß mit der Hoffnung auf den Tag, der sicher kommen werde, an dem Recht und Gerechtigkeit herrschen würden, die dann die jahrhundertalten Hoffnungen der Aaländer verwirklichen würden.

Zu der Konferenz, betr. die Neutralisierung der Aalandsinseln, die vom 10. bis 20. Oktober 1921 in Genf tagte, wurden (am 10. August 1921) England, Frankreich, Italien und alle Uferstaaten der Ostsee mit Ausnahme von Rußland durch den Völkerbund eingeladen. Deutschland nahm diese Einladung des Völkerbundes an und entsandte einen Vertreter nach Genf. In dem Vertrage vom 20. Oktober 1921 verpflichtet sich Finland, die Aalandsinseln nicht zu befestigen. Keine Anlage für irgendwelche militärischen Operationen darf beibehalten oder auf den Inseln errichtet werden. Auch

44) Branting selbst hat sich allerdings noch sehr viel bitterer ausgesprochen und gleich nach seiner Rückkehr nach Schweden einem Berichterstatter des „Svenska Dagbladet" erklärt, die Entscheidung in der Aalandsfrage sei nicht eine Niederlage für Schweden, sondern eine Niederlage für das Völkerrecht und den Völkerbund. Schweden habe seine Schuldigkeit getan, um das Recht zu schützen, aber der Völkerbund habe seine Pflicht als der Hüter des Rechtes vollkommen versäumt.

darf keine militärische Land-, See- oder Luftstreitkraft irgendeiner Macht innerhalb einer bestimmten Grenzzone eintreffen oder sich dort aufhalten. Ebenso ist jede Herstellung, Ein- und Ausfuhr von Waffen und sonstigem Kriegsbedarf verboten. Sämtliche Vertragschließenden verpflichten sich, sich an den Rat des Völkerbundes zu wenden, damit er über die zu ergreifenden Maßnahmen befinde, wenn es nötig sein sollte, die Durchführung des Vertrages zu gewährleisten, und an den notwendigen Maßnahmen mitzuwirken, um die Entscheidung des Rates auszuführen. Nach Artikel 7 muß jedoch dann der Völkerbundsrat auch diejenigen unterzeichneten Staaten, die nicht dem Völkerbund angehören, zu seinen Beratungen zuziehen. Artikel 9 sieht die Möglichkeit vor, daß andere Mächte mit Zustimmung aller Unterzeichner dem Abkommen beitreten. Damit ist die Erwartung der späteren Unterzeichnung durch Rußland ausgesprochen.

Der Rat hat am 11. Januar 1922 beschlossen, die ihm in diesem Vertrag auferlegten Verpflichtungen anzunehmen.

Wie vorauszusehen war, hat Rußland gegen diese Lösung der Aalandsfrage Einspruch erhoben. Der Volkskommissar für Auswärtige Angelegenheiten, Tschitscherin, richtete Anfang November an Frankreich und England eine längere Note, in der es u. a. heißt:

Die russische Regierung hat aus der westeuropäischen Presse zu ihrer größten Verwunderung Kenntnis davon erhalten, daß am 20. Oktober in Genf eine Konvention, betreffend das Rechtsverhältnis der Aalandsinseln, unterzeichnet wurde. Bereits am 2. Oktober 1919 erklärte die russische Regierung den Ententemächten, desgleichen Schweden und Finland, daß das Schicksal der Aalandsinseln nach der Auffassung der russischen Regierung gesetzmäßig ohne die Teilnahme Rußlands nicht bestimmt werden könne. Die russische Regierung erkennt keinen einzigen der Beschlüsse an, die in dem Abkommen vom 20. Oktober formuliert wurden. Im besonderen protestiert die russische Regierung gegen die Zuweisung der Frage an einen Völkerbund, dem sie keinerlei rechtliche Funktionen im Bereich der Zone der Aalandsinseln zuerkennt.

Dieser Einspruch blieb — natürlich — ohne Wirkung[45]).

Die Entscheidung, die die Aalandsinseln bei Finland beläßt, ist rechtlich unanfechtbar, so sehr man auch bedauern mag, daß ein hundertjähriger Vertrag, der die Inseln 1809 den Schweden gewaltsam entrissen hat, mehr Gewicht trägt als der Wille der lebenden

45) Die finische Regierung hat der Sowjetregierung in einer Note vom 19. November mitgeteilt, daß die Genfer Konferenz vom Völkerbund einberufen wurde, und daß Finland ein volles Recht habe, darein zu willigen, daß seine Befugnisse über sein eigenes Gebiet in militärischer Beziehung begrenzt würden. Die Teilnahme Finlands an dem Übereinkommen könne um so weniger als feindlicher Akt gegen die Sowjetregierung betrachtet werden, als der Zweck des Übereinkommens die Aufrechterhaltung des Friedens sei.

Bevölkerung, die sich mit einer Mehrheit von 60 v. H. für den Anschluß an Schweden ausgesprochen hat. Der Fehler liegt keineswegs beim Völkerbund, der das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht anerkennt. Er liegt bei seinen Vätern und der europäischen Staatengesellschaft überhaupt, die noch nicht Mittel und Wege für eine friedliche Durchführung der Selbstbestimmung fand. Die Entscheidung der Kommission bzw. des Rats erkennt ihre eigenen Mängel an, indem sie zugleich Vorschläge macht, wie dieser unbillige Rechtsspruch gemildert werden könne. Die Finland auferlegten Bedingungen sind ein vom Gewissen diktierter Kompromiß zwischen dem formalen Recht vergangener Jahrhunderte und der heutigen Forderung des Gerechtigkeitsgefühls. Sie sollen die Aaländer vor gewaltsamer „Finisierung" schützen. Wie weit diese Bestimmung den praktischen Bedürfnissen Rechnung zu tragen vermag, kann erst die Zukunft lehren. Das letzte Wort in der Aalandsfrage ist sicherlich noch nicht gesprochen worden. Der Völkerbund war jedenfalls außerstande, diese Irredenta aus der Welt zu schaffen.

Es verdient noch hervorgehoben zu werden, daß der Völkerbund bzw. der Rat diese Gelegenheit nicht vorübergehen ließ, ohne seine Macht zu erweitern. Der 7. Punkt der am 27. Juni 1921 vom Rat bestätigten schwedisch-finischen Vereinbarungen über die Autonomierechte der Aaländer setzt fest, daß der Rat die Durchführung aller dieser Bestimmungen zu überwachen und daß Finland alle Gesuche oder Beschwerden des Aaländer Landsthing einzureichen habe, die sich auf diese Fragen bezögen. Auch der Neutralisationsvertrag vom Oktober 1921 bringt eine Erweiterung der Macht und der Rechte des Bundes.

* * *

Ein weiterer Streitfall, in dem der Völkerbundsrat die Anwendung des Artikels 11 versucht hat, ist der polnisch-litauische Konflikt. Dieser ist letzten Endes aus der verfehlten Ostpolitik der Alliierten entsprungen, einer Politik, die dem Selbstbestimmungsrecht der Völker ebensowenig Rechnung trägt, wie die Pariser Friedensschlüsse. Der Völkerbund hat versucht, die Fehler der Alliierten wieder gutzumachen und ihr Ansehen dabei nach Möglichkeit zu wahren[46]). Der Erfolg ist leider ausgeblieben.

Nach dem deutschen Zusammenbruch war 1918 der größte Teil von Litauen, einschließlich Wilnas, von russischen Truppen besetzt worden. Das neugebildete litauische Heer rückte, ebenso wie pol-

46) Vgl. außer den allgemeinen Drucksachen des Völkerbundes Nr. 4 der Suppléments spéciaux du Journal Officiel: Documents relatifs au différend entre la Pologne et la Lithuanie.

nische Truppen unter dem General Pilsudski, gegen die Rote Armee vor, um ihr die Landeshauptstadt zu entreißen. Die Polen trafen als erste ein, besetzten Wilna am 20. April 1919 und drangen weiter nach Litauen vor. Auf der Pariser (Friedens-)Konferenz erhoben die litauischen Vertreter gegen diesen Vormarsch und besonders gegen die Besetzung Wilnas Einspruch. Auf Drängen des Obersten Rates erklärte sich Litauen vorübergehend mit dem status quo einverstanden, sah sich aber, angesichts der Haltung der Polen, am 23. Mai 1919 veranlaßt, seine Vorstellungen zu erneuern. Am 13. Juni 1919 legte es seinen dritten Einspruch gegen das unaufhörliche Vordringen der polnischen Truppen ein und beantragte die Festsetzung einer militärischen Demarkationslinie. Letzterem Wunsche wurde stattgegeben; bereits am 10. Juli 1919 mußten sich aber die Litauer über neue Grenzverletzungen beim General Foch beschweren, dem als Vorsitzenden des damals noch bestehenden Obersten Kriegsrats der Alliierten die polnischen Truppen unterstanden. Fochs Rückzugsbefehl blieb unbeachtet. Der Oberste Rat war dann parteiisch genug, eine zweite Demarkationslinie festzusetzen, die den Polen die neuen „Eroberungen" beließ und noch weiteres Gebiet zusprach. Diese Linie wurde der litauischen Regierung am 27. Juli 1919 offiziell bekanntgegeben, aber einen Monat darauf bereits von den polnischen Truppen überschritten (am 20. August und wiederum am 8. September 1919). Schließlich hat der Oberste Rat am 8. Dezember 1919 eine vorläufige Grenzlinie, die Curzon-Polk-Linie, festgelegt, die zwar das Gebiet des litauischen Staates schmälerte und bereits Gebiete umfaßte, die von unzweifelhaft litauischer Bevölkerung bewohnt sind, immerhin jedoch Grodno und vor allem Wilna bei Litauen beließ. Diese Linie ist von Polen niemals tatsächlich anerkannt worden, weil sie den großpolnischen Wünschen nicht genügte. Die litauische Regierung hat ebenfalls jenen Beschluß des Obersten Rates nicht als bindend anerkannt. Er ist ihr übrigens nicht einmal offiziell zur Kenntnis gebracht worden.

Polens Lage auf der Pariser Friedenskonferenz war eine außerordentlich günstige. Es hat sie weidlich ausgenützt. Die Randstaatenpolitik der Hauptmächte, die den Zweck verfolgte, jede unmittelbare Verbindung zwischen Deutschland und Rußland (von der man eine schnelle politische und wirtschaftliche Erstarkung Deutschlands befürchtete) zu verhindern, ermutigte Polen, die politischen Grenzen von 1772 anzustreben, die weit über seine ethnographischen Grenzen hinausgingen. Diesem Ziele diente das allmähliche Vordringen nach Norden und Osten im Jahre 1919 und schließlich der große Angriff gegen Rußland im Mai 1920, dessen anfänglicher Mißerfolg Polen im Juli und August desselben Jahres fast den Untergang brachte. Im Frieden von Riga vom 11. Oktober 1920 wurden zwar nicht die Grenzen von 1772 erreicht, immerhin

aber eine Linie, die etwa 150 Kilometer über die Curzon-Linie hinausgeht.

Während Polen auf die Eroberung der Ukraine und Weißrußlands ausging, in der Hoffnung, die Sowjetherrschaft in Moskau zu stürzen, schloß Litauen mit seinem östlichen Nachbarn Frieden. Durch den Vertrag von Moskau vom 12. Juli 1920 wurden die Grenzen zwischen Litauen und Sowjetrußland bis zur Curzon-Linie festgesetzt und darüber hinaus ihre Fortführung längs der ethnographischen Grenze in Aussicht genommen gemäß einem Abkommen, das mit Polen getroffen werden sollte. Diese ethnographischen Feststellungen hätten bei einigem guten Willen auf beiden Seiten keine unüberwindlichen Schwierigkeiten gemacht, mit Ausnahme vielleicht der Stadt Wilna. Um diese drehte sich jedoch von Anfang an der polnisch-litauische Streit. Die Schwierigkeit der Lösung der Wilna-Frage kann nicht bestritten werden. Hier überschneiden sich historische, ethnographische, politische, wirtschaftliche und kulturelle Gegensätze derart, daß selbst die gerechteste Entscheidung immer nur die geringere Ungerechtigkeit darstellen kann. Wilna hat eine vorwiegend jüdische Bevölkerung. Daneben ist aber das weißrussische Element stark vertreten. Auch liegt die Stadt im Südostzipfel Litauens, unweit der ethnographischen Grenze. Sie ist aber von jeher das kulturelle und nationale Zentrum des Landes und bis zur Lubliner Union von 1569 auch die politische Hauptstadt gewesen. Diesen Rang erhielt Wilna von neuem bei der Wiederherstellung Litauens, noch unter deutscher Besetzung. Die polnischen Ansprüche begründen sich auf der dünnen polnischen Oberschicht, die aus der Zeit der Union stammt und ganz Südlitauen überzieht. Mit dem Erwerb Wilnas wurden in Warschau vielfach auch Hoffnungen auf eine Unterwerfung oder Angliederung ganz Litauens verknüpft. Von berechtigten Anschlußbestrebungen kann schon angesichts der verschwindenden Zahl der Polen unter der Bevölkerung nicht die Rede sein.

Nach dem russisch-litauischen Frieden vom 12. Juli 1920 haben die Roten Truppen Litauen zunächst nicht geräumt. Bei dem siegreichen Vordringen der Roten Armeen nach Polen — Wilna wurde am 14. Juli 1920 von ihnen genommen — besetzten dagegen gleichzeitig litauische Truppen jene Strecken jenseits der Curzon-Linie, die zwar von Polen beansprucht, aber unter dem Druck der siegreichen russischen Heere von den polnischen Truppen geräumt wurden. Die Russen räumten nun ihrerseits Wilna und das übrige Litauen, bis auf den Süden, aus dem sie dann von den wieder vordringenden polnischen Truppen vertrieben wurden. Die litauische Regierung verlangte nunmehr, daß die polnischen Heere das von ihr besetzte Gebiet nicht betreten sollten. Sie schlug am 27. August 1920 die Festsetzung einer neuen Demarkationslinie vor. Hierauf ließ sich die Warschauer Regierung jedoch nicht ein. Drei Tage

später schlugen die polnischen Truppen unter französischer Führung die Litauer bei Augustowo und drangen von neuem nach Litauen vor.

Angesichts des bewaffneten Widerstandes der Litauer wandte sich die Regierung in Warschau an den Völkerbund und forderte dessen Intervention gegen Litauen. In einer Note vom 5. September 1920 beschuldigt sie die litauische Regierung der Neutralitätsverletzung und der üblichen Greuel beim Einmarsch in die Polen am 8. Dezember 1919 „zuerkannten" Gebiete. Auch behauptete sie, daß die litauischen Truppen zusammen mit denen der Roten Armee gegen Polen vorgingen. Die polnische Regierung bat daher den Völkerbund, auf Litauen einzuwirken, damit es die Feindseligkeiten baldigst einstelle. Am 17. September forderte der polnische Vertreter Räumung der strittigen Gebiete und Anerkennung der Curzonlinie durch Litauen.

Die Angelegenheit wurde auf die Tagesordnung des Völkerbundsrates vom 16. September gesetzt und beide Parteien aufgefordert, Delegierte zu dieser Sitzung des Rates nach Paris zu entsenden. Polen beauftragte seinen früheren Ministerpräsidenten Paderewski und Litauen den Professor Woldemar [47]); gleichzeitig unterwarf es sich den Bestimmungen des Artikels 17. Es kam damals lediglich in Frage, eine vorläufige Lösung zu finden, um Feindseligkeiten zu verhindern, bis die in Kalwarya eingeleiteten polnisch-litauischen Verhandlungen zu Ende geführt wären. Erschwerend war allerdings der Umstand, daß der polnisch-russische Krieg seinen Fortgang nahm, während russische Truppen noch Teile von Litauen (Grodno und Lida) besetzt hielten. Die Regierung in Moskau versprach zwar baldige Räumung, aber einstweilen verweigerte Litauen in einseitiger „Neutralität" den polnischen Truppen den Zutritt zu seinem Gebiet.

Der Rat forderte durch seinen Beschluß vom 20. September 1920 beide Parteien auf, die Feindseligkeiten einzustellen. Er schlug ihnen vor, bis zur endgültigen Regelung der Grenzfrage die sog. Curzonlinie beiderseits zu achten. Er bot ihnen ferner an, eine Kommission zu entsenden, um die Durchführung dieses Abkommens zu überwachen. Unter dem Beifall der Versammlung drückte Paderewski dem Professor Woldemar die Hand.

Der Erfolg dieser scheinbaren Einigung blieb aber aus. Polen ließ die Verhandlungen in Kalwarya durch übertriebene Forderungen scheitern [48]) und kündigte den „Waffenstillstand". Nach-

47) Professor Woldemar ist eine diplomatische Größe von internationalem Range. Wenigstens war er bereits als ukrainischer Delegierter 1918 auf der Friedenskonferenz von Brest-Litowsk tätig.

48) Litauen war bereit, seine Truppen hinter die Curzonlinie zurückzunehmen und sich der Entscheidung des Völkerbundes zu unterwerfen. Polen verlangte aber Anerkennung der Curzonlinie als Grenze und „Garantien" für die litauische Neutralität. Wie die Alten sungen . . .

dem das Kriegsglück sich gewandt hatte, war ihm die Intervention des Rates lästig. In einer Note an den Völkerbund nahm die Warschauer Regierung zwar den Vorschlag des Rates „im Prinzip" an, behielt sich aber jedwede militärische Maßnahme gegen die russischen Truppen vor, von denen Litauen überschwemmt sei. Das bedeutete den polnischen Einmarsch nach Litauen, der auch sogleich erfolgte. Die Polen trieben in breiter Front Russen und Litauer zurück.

In ihrer Not wandte sich nunmehr die litauische Regierung ihrerseits durch eine Note ihres Geschäftsträgers in London vom 27. September 1920 an den Völkerbund und bat unter Berufung auf Artikel 11 und 17 der Satzung um eine sofortige Einberufung des Rates, damit dieser dem polnischen Vormarsch Einhalt gebiete und seinen eigenen Beschlüssen Anerkennung verschaffe. Der Generalsekretär antwortete, daß die polnisch-litauische Angelegenheit von einem Ausschuß des Rates (bestehend aus dem Vorsitzenden sowie dem spanischen und japanischen Vertreter) dauernd aufmerksam verfolgt werde, und daß auch bereits die Kommission ernannt sei, die die Durchführung der Beschlüsse vom 20. September an Ort und Stelle überwachen solle. Der litauische Vertreter bat darauf am 29. September um beschleunigte Absendung der Kommission, da auf litauischen Vorschlag neue Verhandlungen mit Polen an diesem Tage in Suwalki beginnen sollten, bei denen die Anwesenheit dieser Vertreter des Völkerbundes durchaus notwendig erscheine. Die Kommission, deren Vorsitz der französische (!) Oberst Chardigny führte, trat ihre Reise aber erst im Oktober an.

Als sie an Ort und Stelle eintraf, fand sie die Lage bereits wesentlich zuungunsten Litauens verändert. Polen und Litauen hatten zwar am 7. Oktober in Suwalki ein Abkommen vereinbart, nach dem die Feindseligkeiten eingestellt, Wilna und andere Gebiete Litauen belassen werden sollten, die polnischen Heere hatten sich aber weder durch Verhandlungen noch durch Beschlüsse des Völkerbundes aufhalten lassen. Sie überschritten die Curzonlinie und besetzten am 8. Oktober Wilna, die litauische Hauptstadt. Der polnische General Zeligowski richtete hier sogar eine eigene Regierung ein. Die Kommission war machtlos und wußte Litauen keinen besseren Rat zu geben, als „den Streitfall mit Waffengewalt oder friedlich zu lösen"[49]). Der Generalsekretär des Völkerbundes sandte ein Protesttelegramm nach Warschau, und der Vorsitzende des Rates, Bourgeois, erhob bei Paderewski mündliche Vorstellungen. Diese Schritte wären wohl ganz unbeachtet geblieben, wenn nicht die Regierungen in London und Paris dem Völkerbund am 18. Oktober 1920 durch einen Einspruch in Warschau zu Hilfe

49) Meldung der litauischen Telegraphenagentur, Kowno, 13. Okt. 1920.

gekommen wären. Die Polen wußten sich aber auch jetzt zu helfen. Während der polnische Delegierte in Suwalki den Vormarsch mit der Notwendigkeit weiterer Operationen gegen Rußland zu rechtfertigen suchte, die vom polnischen Oberkommando angeordnet worden seien, erklärte die Regierung in Warschau am 14. Oktober Zeligowski für einen Rebellen und ließ den „aufsässigen" General die Rolle eines zweiten d'Annunzio spielen. Dabei hatte der Auswärtige Ausschuß des polnischen Parlaments noch am 8. Oktober 1920 eine Resolution gefaßt, in der es u. a. heißt: „Angesichts der an der Nordostfront entstandenen Lage spricht der Sejm die Überzeugung aus, daß die baldmöglichste und unmittelbare Vereinigung des Gebiets von Wilna mit der Republik Polen in Übereinstimmung mit dem Willen der überwiegenden Mehrheit der Bewohner die notwendige Voraussetzung für einen dauerhaften Frieden an jener Grenze ist."

Wenige Tage, nachdem die polnische Regierung jede Verantwortung für die Taten des Generals abgelehnt hatte, ernannte ihn die Stadt Warschau zum Ehrenbürger!

Obwohl die polnische Regierung Zeligowski verleugnet und die Einleitung eines kriegsgerichtlichen Verfahrens angekündigt hatte, sorgte sie ausgiebig für seinen Nachschub. Hiergegen protestierte Litauen am 25. Oktober beim Völkerbund. Der Rat, der sich auf seiner Oktobertagung in Brüssel ohnedies wieder mit der Angelegenheit befaßt hatte, schlug am 28. Oktober 1920 den Parteien vor, den Streitfall durch Volksbefragung zu regeln, wobei er sich die Festsetzung der Grenzen des Abstimmungsgebietes — strittig waren etwa 40 000 Quadratkilometer — nach Anhörung einer Kommission vorbehielt. Der Vorschlag einer Abstimmung entsprach einer polnischen Anregung, mit der sich die litauische Regierung unter der Voraussetzung einverstanden erklärte, daß das fragliche Gebiet von polnischen Truppen geräumt werde.

Wie heikel die Frage der Räumung war, läßt sich daraus ermessen, daß erst am 30. November 1920 ein Waffenstillstand zwischen Zeligowski und Litauen zustande kam. Die auf der Genfer Bundestagung beschlossene Entsendung einer internationalen „Abstimmungspolizei" wäre offenbar die Voraussetzung für jede geregelte Volksbefragung gewesen. Denn der Bund hat sich von der Warschauer Regierung und dem General Zeligowski an der Nase herumführen lassen. Seine an Ort und Stelle entsandte Kommission mußte vor dem polnischen d'Annunzio flüchten. Ihre Noten und Vorschläge blieben unbeachtet.

Diese Volksentscheidung in Wilna unter Aufsicht des Völkerbundes wäre ein Präzedenzfall von ganz besonderem Interesse gewesen. Es war das erste Unternehmen dieser Art und auch der erste Versuch, ein Bundeskontingent aufzustellen. Gemäß dem Beschlusse des Rates vom 14. November 1920 sollten 1800 Mann

internationaler Truppen nach dem Abstimmungsgebiet gehen, um die Ordnung während der Volksbefragung zu sichern. Es wären wohl mehr Dolmetscher als Kompagnien in Wilna zusammengekommen. Schweden, Norwegen, Dänemark und Griechenland wollten je ein Kontingent entsenden[50]), Belgien hatte eine Kompagnie und eine Maschinengewehrabteilung zugesagt, England, Frankreich und Spanien je zwei Kompagnien und eine Maschinengewehrabteilung. Die französische Regierung, die noch ihre Militärmission in Warschau unterhielt, sollte für den Transport und die Verpflegung dieser Truppen Sorge tragen. Danzig wurde durch den Rat des Völkerbundes aufgefordert, die Errichtung einer kleinen Basis für den Transport und die Verpflegung dieser Polizeitruppe auf seinem Gebiet zu gestatten. Der Danziger Senat erklärte sich am 29. November 1920 hierzu bereit unter der Bedingung, daß der Völkerbund die entstehenden Kosten übernehme. Im übrigen sollten die einzelnen Staaten die Kosten des Transportes und Unterhaltes ihrer Truppen auslegen. Die über die normalen Aufwendungen (in der Heimat) hinausgehenden Beträge sollte der Völkerbund zurückerstatten. Die aus der Abstimmung erwachsenden Kosten sollten Polen und Litauen ihm später ersetzen[51]). Die englischen und französischen Truppen sollten bereits am 1. Dezember nach Wilna in Marsch gesetzt werden. Es war ausdrücklich vorgesehen, daß die internationalen Truppen an keinen Kämpfen teilnehmen sollten und sich vorkommenden Falles zurückzuziehen hätten.

Trotzdem hat die Moskauer Regierung gegen die Entsendung eines internationalen Detachements ebenso wie gegen die Anwesenheit der Truppen Zeligowskis in Wilna Einspruch erhoben[52]). Diesen Einspruch teilte Litauen dem Völkerbund mit. Er blieb unbeachtet. Die geplante Abstimmung ist aber niemals zur Durch-

---

50) Die Schweiz und Holland hatten die Aufforderung zur Entsendung eines Kontingents abgelehnt. Holland machte bei den diesbezüglichen Verhandlungen geltend, daß die Expedition wohlüberlegt und gründlich vorbereitet werden müsse, weil ein etwaiger Mißerfolg dem Ansehen des Völkerbundes ungeheuer schaden würde. Die Ereignisse haben diese Bedenken vollauf gerechtfertigt.

51) Dementsprechend haben Schweden und Dänemark vom Völkerbund die Erstattung von 147 895 bzw. 60 583 Kronen gefordert, die sie über den gewöhnlichen Aufwand hinaus für ihre Freiwilligenkontingente verausgabt hatten. Der Rat beschloß am 12. Mai 1922, diese Kosten zu ersetzen, sie aber seinerseits von Polen und Litauen einzuziehen. Die Vorlage dieser Rechnung hat in Warschau und ganz besonders in Kowno sicherlich große Freude ausgelöst.

52) Die Moskauer Regierung berief sich hierbei auf Artikel 2 des russisch-litauischen Abkommens, das den Vertragschließenden die Duldung militärischer Vorbereitungen kriegführender Gegner des anderen Teils auf dem Gebiet der Vertragspartei untersagt.

führung gelangt, auch wurde das Bundeskontingent nicht abgesandt. Noch ehe diese Entwicklung zu übersehen war, entstand jedoch aus Anlaß der beabsichtigten Truppentransporte ein sehr bedauerlicher Konflikt zwischen dem Völkerbund und der Schweiz.

Im Auftrage des Völkerbundsrates richtete der französische Botschafter in Bern am 21. Dezember 1920 an die Schweiz die Aufforderung, den Durchmarsch einiger Kontingente der für die Abstimmungspolizei in Wilna bestimmten Truppen zu gestatten[53]). Der Schweizer Bundesrat lehnte dieses Ersuchen am 12. Februar 1921 ab. Zur Begründung seiner Entscheidung wies er unter anderem darauf hin, daß — wie inzwischen offenbar geworden sei — die Moskauer Regierung gegen die Verwendung internationaler Truppen in Wilna Einspruch erhebe, und daß daher Verwicklungen mit Rußland möglich seien. Es hat sich später herausgestellt, daß diese Nachrichten aus Moskau inzwischen überholt waren, wie dem Bundessekretariat bereits bekannt war, was es aber versäumt hat, der Regierung in Bern mitzuteilen. Sogleich nach Empfang des Berner Bescheides sandte das Bundessekretariat eine Mitteilung an die Schweizer Presse, in der dargelegt wurde, daß der Bundesrat über den augenblicklichen Stand der Angelegenheit mangelhaft unterrichtet sei. Gleichzeitig richtete eine Havasnote aus Paris, die in einem hochfahrenden Ton gehalten war und aus leitenden Völkerbundskreisen stammte, allerhand Anklagen gegen die eidgenössische Regierung. Die Schweizer Presse entrüstete sich naturgemäß über die unhöfliche und geradezu drohende Sprache beider Kundgebungen. Die französische Presse erging sich ihrerseits in Angriffen gegen die Eidgenossenschaft und ihre Haltung gegenüber dem Völkerbund. Sie suchte einen Druck auszuüben, indem sie von neuem die Frage aufwarf, ob der Bundessitz nicht zweckmäßiger nach Brüssel verlegt würde. Wenig später veröffentlichte das Bundessekretariat neuere Nachrichten über den Stand der Verhandlungen zwischen Polen und Litauen, aus denen hervorzugehen schien, daß Litauen nunmehr mit dem Abstimmungsverfahren völlig einverstanden sei und daß Verwicklungen mit Rußland nicht mehr zu befürchten seien. Hierdurch wurde die öffentliche Meinung in der Schweiz schwankend, und die Möglichkeit einer Revision der früheren Beschlüsse wurde erörtert. Der Schweizer Bundesrat verharrte aber bei seiner Entscheidung und beschloß, auf eine Vorladung vom 10. Februar hin einen Vertreter zur nächsten Tagung des Rates zu entsenden, um diesem die schweizerische Auffassung zu erläutern. Kurz darauf wurde die Versammlung des

53) Die französische Forderung der Durchlassung der Truppen ist durch einen einfachen Brief mit der Post an den Bundesrat gelangt, ohne daß sich der französische Botschafter in Bern bemüht hätte, der Schweizer Regierung irgendwelche mündlichen Erklärungen dazu zu geben.

Rates — zum 21. Februar 1921 — nach Paris statt nach Genf einberufen[54]).

Als dann am 26. Februar und 4. März 1921 die Schweizer Frage zur Erörterung kam, gaben sich die französische Presse und die dem Völkerbund nahestehenden Kreise alle Mühe, den Verhandlungen den Anstrich der Vernehmung eines Angeschuldigten zu geben. Den Standpunkt der Eidgenossenschaft hat dann der Schweizer Gesandte in Paris vor dem Rate vertreten. Er machte die ewige Neutralität der Schweiz geltend, die ihr die Verpflichtung auferlege, sich jeder aktiven Teilnahme an einem internationalen Konflikte zu enthalten. Ihr Entschluß sei durch die Tatsache bestimmt worden, daß es nicht sicher gewesen sei, ob Polen und Litauen die vom Völkerbunde gewünschte Abstimmung annehmen würden, und dadurch, daß die Regierung in Moskau gegen die Entsendung internationaler Truppen Einspruch erhoben habe. Es bestand die Gefahr, daß die Tätigkeit dieser Truppen sich nicht auf polizeiliche Funktionen beschränken ließ. Wäre es zu Kämpfen gekommen, so hätte dies die Neutralität der Schweiz rückwirkend kompromittiert. Dem ersten Transport wären dann naturgemäß Verstärkungen gefolgt, deren Durchzug durch die Schweiz zweifellos eine Neutralitätsverletzung bedeutet haben würde.

Obwohl gerade Frankreich das Recht des Durchmarsches gefordert hatte, ließ der Rat Léon Bourgeois in seinem Namen antworten. Dieser wies auf den unangenehmen Präzedenzfall hin, der dadurch geschaffen würde, daß ein Bundesmitglied sich seinen Verpflichtungen entziehe. Das oben behandelte Sonderrecht der Schweiz gegenüber den Vorschriften des Artikels 16 (Durchzugsrecht der Bundestruppen) kam nicht in Frage, da es sich nicht um eine Bundesexekution handelte. Bourgeois wies — mit Recht — auf den moralischen Schaden hin, der dem Völkerbunde aus der Haltung der Schweiz erwüchse. Eine derartige Haltung sei besonders ungerechtfertigt bei einem Lande, das durch den Bundessitz und andere Momente vor anderen ausgezeichnet sei. Er machte geltend, und das ist wohl der springende Punkt, daß es dem Urteil des Rates überlassen bleiben müsse, ob die Abstimmung in Wilna angängig und ohne Verwicklung möglich sei. Die Bedenken der Schweiz konnte er natürlich nicht entkräften.

Mit etwas mehr Umsicht und Takt hätte sich der ganze Zwischenfall sicherlich vermeiden lassen. Die Berner Regierung wurde zu ihrem Entschluß durch Nachrichten bestimmt, die nach Ansicht des Genfer Sekretariats überholt waren. Das Generalsekretariat hatte es aber nicht für nötig gehalten, die Schweiz über die in Genf eingegangenen Meldungen auf dem laufenden zu halten. Es erwartete,

54) Diese überflüssige Demonstration hat dem Völkerbund, wie bereits erwähnt, 75 000 Goldfranken Unkosten verursacht.

daß sie sich ohne weiteres nach den Wünschen des Völkerbundes richte. Als sie einen anderen Standpunkt einnahm, der vielleicht im Augenblick ungenügend begründet war, durch die Entwicklung der Dinge aber entschieden gerechtfertigt wurde, hat der Völkerbund zu dem häßlichen und unvornehmen Mittel einer Pressepolemik gegen das widerspenstige Bundesmitglied gegriffen. Ein derartiges Vorgehen im Rahmen eines Bundes, der auf gegenseitigem Vertrauen aufgebaut sein sollte, ist entschieden unwürdig zu nennen. Es erinnert sehr an die von jeher beliebten diplomatischen Methoden, den Gegner ins Unrecht zu setzen und seine Verlegenheit dann weidlich auszubeuten. Dieser Art Diplomatie sollte gerade der Völkerbund ein Ende machen. Wenn es hier zwischen ihm und einem seiner Mitglieder zu einer offenen Gegnerschaft gekommen ist, so trägt der Bund in erster Linie die Schuld. Darüber hinaus war es eine seltene Taktlosigkeit, die damals fällige Tagung des Rates nach Paris zu verlegen, da der Streit sich um den Transport französischer Truppen drehte und da sich naturgemäß die französische Presse parteilich des Streitfalles bemächtigte, der in ihrer Hauptstadt ausgetragen wurde.

Dieser Fall lehrt wieder einmal, daß der Völkerbund die Herrschaft der Hauptmächte über die kleinen Staaten befestigen soll. Bourgeois hat im Namen des Rates gefordert, daß sich die Schweiz nicht auf ihr eigenes Urteil über den Wilna-Streit verlasse, sondern sich hierbei ganz dem Völkerbundsrate anvertraue, der wiederum dem Obersten Rat untersteht. Daß sie dies aber nicht tat, entspricht der gerade von den Großmächten immer wieder betonten Auffassung, daß der Völkerbund kein Überstaat sei. Die Schweiz brauchte sich ihre Haltung nicht vorschreiben zu lassen. Wenn also der Rat sich über eine Schwächung des „moralischen Ansehens" des Bundes beklagt, so übersieht er, daß er selbst diesen Ausgang herbeiführte, indem er eine verfehlte Politik trieb und unzulässige Forderungen stellte. Wenn er sich nicht auf ein hohes Roß gesetzt, sondern in angemessener Weise mit der Schweiz verhandelt hätte, statt im kurzen Befehlston zu verkehren, so wäre der ganze Zwischenfall vermieden worden. Der Versuch, den Schweizer Bundesrat ins Unrecht zu setzen und gewissermaßen „dumm zu machen", ist jedenfalls gescheitert, vor allem an den Tatsachen selbst. Denn der Rat des Völkerbundes hat ja selbst auf die Abstimmung in Wilna verzichten müssen, wodurch natürlich auch die Entsendung eines gemischten Kontingents fortfiel.

Weder Polen noch Litauen haben ihre Einwilligung in eine Volksabstimmung formell zurückgezogen. Sie haben aber beide deren Durchführung unmöglich gemacht: Polen, indem es die Räumung des strittigen Gebietes hinauszögerte, Litauen, indem es Garantien für eine gerechte Abstimmung forderte. In der litauischen Note vom 31. Januar 1921 wurde unter anderem verlangt:

Zurückziehung der polnischen Truppen, unparteiische Verwaltung des strittigen Gebietes durch eine neutrale Macht, sowie Garantien gegen eine Wiederholung der Unternehmung Zeligowskis. Der Völkerbund war natürlich außerstande, diese Bedingungen zu erfüllen. Der Rat beschloß daher am 3. März 1921, seinen Vorschlag vom 28. Oktober 1920 fallen zu lassen, „um die Lösung der Frage zu beschleunigen". Als Ersatz regte er direkte Besprechungen[55]) der Parteien an, unter dem Vorsitz eines Ratsmitglieds, nämlich Hymans (Belgien). Während dieser Verhandlungen sollten die beiderseitigen Truppen vermindert bzw. (die litauischen) von der Grenze zurückgezogen werden, und keinerlei Wahlen irgendwelcher Art im strittigen Gebiet stattfinden. Litauen ging (am 12. März 1921) ohne weiteres hierauf ein, während Polen (am 19. März 1921) allerhand Schwierigkeiten machte, namentlich hinsichtlich der Verringerung der Truppen Zeligowskis.

Die neuen Verhandlungen begannen am 20. Mai 1921 in Brüssel. Sie sollten nicht nur das Schicksal Wilnas, sondern auch alle anderen polnisch-litauischen Streitfragen regeln. Hymans legte den Entwurf einer Lösung vor, der auf einen engen Zusammenschluß beider Staaten, fast auf eine Union hinauslief. Litauen sollte Wilna zurückerhalten, sollte hierfür aber in ein Abhängigkeitsverhältnis zu Polen treten. Als Lockmittel wurde ferner der Erwerb von Memel in Aussicht gestellt[56]). Die litauischen Vertreter nahmen den Entwurf Hymans' als Verhandlungsgrundlage an, während die polnischen die Zulassung von Vertretern des zeligowskischen Freistaates in Brüssel forderten. An diesem Punkte scheiterten am 3. Juni die Verhandlungen. Als Hymans am 28. Juni 1921 seinen Vergleichsvorschlag dem Rat vorlegte, der ihn den Streitenden dringend anempfahl, wies er darauf hin, Polen wünsche vor allem eine Willenskundgebung der Bevölkerung des zuunrecht besetzten Gebiets. Der Rat schlug daher als Kompromiß vor, daß dem künftig zu wählenden Landtage des Kantons Wilna freistehen solle, die polnisch-litauischen Abmachungen zu bestätigen oder zu verwerfen; die Truppen Zeligowskis — darin kam man wiederum den litau-

55) Es verdient vielleicht daran erinnert zu werden, daß Deutschland im Juli 1914 direkte Besprechungen zwischen Wien und Petersburg zur raschen Lösung des austro-russischen Konflikts vorschlug, während der Dreiverband eine Botschafterkonferenz in London befürwortete. Obwohl damals die deutsche Auffassung allgemeine Billigung fand, ist sie später zu einem Hauptanklagepunkt der Feindbundspropaganda geworden. Der Rat des Völkerbundes wählt aber heute die gleichen Mittel. Er nimmt auch gerne direkte Verhandlungen der Parteien zum Vorwande, um in unbequemen Fällen sein Nichteingreifen zu rechtfertigen. Vgl. den oben erwähnten russisch-persischen Konflikt und den weiter unten behandelten Streit zwischen Bulgarien und seinen Nachbarn.

56) Um die Frage noch verwickelter zu gestalten, verlangten nunmehr die Weißrussen, als die Mehrheit der Bevölkerung von Wilna, gehört zu werden. Ihr — mehrfach wiederholtes — Verlangen blieb aber unbeachtet.

ischen Forderungen entgegen — sollten entlassen und statt ihrer unter Aufsicht einer militärischen Kommission des Völkerbundes ein Polizeikorps von 5000 Mann an Ort und Stelle angeworben werden. Polen erklärte sich am 15. Juli hiermit im wesentlichen einverstanden, machte jedoch einige hinterhältige Einschränkungen, während Litauen es am 22. Juli ablehnte, dem Wilnaer Landtage die Anschlußfrage zu überlassen. Der Vorschlag des Rats lief gar zu offensichtlich auf eine Begünstigung Polens hinaus. Die Kownoer Regierung erklärte sich dagegen bereit, in erneute Verhandlungen mit Polen einzutreten.

Dementsprechend begannen dann Ende August in Genf neue, getrennte Verhandlungen zwischen Hymans und Litauen sowie Polen. Es ist möglich, daß diese bis zu einem gewissen Grade mit den gleichzeitig in Genf stattfindenden Verhandlungen über Oberschlesien verknüpft worden sind, und mehr als wahrscheinlich, daß beide Lösungen zueinander in Beziehungen gebracht wurden. Hymans, der Vermittler zwischen Polen und Litauen, gehörte ja ebenfalls der Viererkommission für Oberschlesien an. Er unterbreitete Polen und Litauen am 3. September eine etwas abgeänderte Fassung seines früheren Vorschlags. Litauen erklärte sich, am 12. September, wiederum zur Annahme des Vertragsentwurfs — als Verhandlungsgrundlage — bereit, während Polen ihn verwarf und an den früheren Vorschlägen des Rates festhielt, die eine Willensäußerung des vom General Zeligowski besetzten Gebietes vorsahen. Der Rat hatte diesen Gedanken und seinen Beschluß vom 28. Juni inzwischen selbst fallen gelassen. Er billigte am 20. September den zweiten Entwurf Hymans', schlug aber nunmehr Bestätigung des Abkommens durch eine aus allen Teilen Litauens zu wählende Versammlung vor. Dies war der fünfte, endgültige und letzte Vorschlag des Rates[57]).

Sein Vorschlag erfolgte gemäß Artikel 15 Absatz 4 der Bundessatzung. Er stellte kein Ultimatum dar, wie Bourgeois (Frankreich) besonders betonte. Polen lehnte ihn sofort ab. Auch der litauische Landtag verwarf das vorgeschlagene Abkommen, da er die von Hymans geplante Union mit Polen mißbilligte. Litauen zog daraufhin am 26. Dezember seine Einwilligung zurück und schlug vor, die Frage auf der Tagung des Rates im Januar 1922 neu zu verhandeln. Dies lehnte der Rat ab.

Der Rat befaßte sich am 12. und 13. Januar 1922 noch einmal mit der polnisch-litauischen Frage. Er beschloß, die militärische Kontrollkommission des Völkerbundes zurückzuziehen und

57) Obwohl damals gerade die zweite Bundestagung stattfand, hat der Rat die Versammlung nicht mit der Angelegenheit befaßt. Hymans erstattete ihr jedoch auf ihren Wunsch am 24. September 1921 ein Referat, das ihre Billigung fand. Sie forderte anschließend Polen und Litauen auf, die vom Rat empfohlene Lösung anzunehmen.

empfahl, die bisherige neutrale Zone durch eine vorläufige Demarkationslinie zu ersetzen[58]). Dieser Vorschlag sollte jedoch den Rechtsansprüchen beider Staaten nicht vorgreifen. Mit Befriedigung stellte er ferner fest, daß beide Mächte erklärt hätten, nicht zu den Waffen greifen zu wollen. Das war auch wirklich nicht zu befürchten. Litauen war zu einem militärischen Vorgehen zu schwach, und Polen befand sich ja seit langem im Besitz der erstrebten Gebiete. Unter diesen Umständen hat auch die Feststellung wenig Wert, daß der Frieden dank der Tätigkeit des Rates zwölf Monate hindurch erhalten worden sei. Wichtiger ist die auf Betreiben Litauens in den Beschluß aufgenommene Feststellung: Der Rat könne keine Lösung einer von einem Mitgliede dem Völkerbunde vorgelegten Streitfrage anerkennen, die von den Vorschlägen des Rates abweiche oder die Bestätigung beider Parteien nicht finde. Nichtsdestoweniger gab sich später der Völkerbund sehr leicht und einfach mit der von Polen erzwungenen „Lösung" zufrieden. Die von Zeligowski in Wilna veranstalteten Wahlen, deren Zweck nicht zweifelhaft sein konnte, hatten bereits am 8. Januar stattgefunden. Der Rat begnügte sich am 13. Januar damit, den litauischen Protest gegen dieses Vorgehen zur Kenntnis zu nehmen. Auch die nächste Bundestagung hat die polnische Lösung der Wilnafrage nicht beanstandet.

Polen erklärte sich am 23. Januar 1922 mit der Zurückziehung der Völkerbundskommission unter Oberst Chardigny aus dem strittigen Gebiet einverstanden. Litauen erneuerte dagegen am 21. Januar seine bereits mündlich dem Rate vorgetragene Bitte, an Stelle der abzuberufenden Kommission als Oberkommissar des Völkerbundes einen Angehörigen eines neutralen (sic!) Landes zu entsenden, der zwischen Polen und Litauen vermittle. Der Rat ist hierauf nicht eingegangen.

Trotz der Unterstützung des Rates war Polen nicht auf rechtlichem Wege zu seinem Ziele gelangt. Es ging nunmehr selbständig vor. Zeligowski hatte schon früher den Plan gefaßt, die ganze Angelegenheit durch einen zweiten Handstreich, durch eine „Volksabstimmung" unter seiner Leitung, zum Abschluß zu bringen. Anfang Februar 1921 vertagte er dieses Vorhaben auf Vorstellungen der polnischen Regierung hin. Am 15. November 1921 beschloß aber der Sejm in Warschau, im Gebiete von Wilna Wahlen zu einem Landtage auszuschreiben, der über das Schicksal des strittigen Gebietes entscheiden solle. Am 30. November setzte Zeligowski den 8. Januar 1922 als Termin für diese Wahl fest. Die Völkerbundskommission unter Oberst Chardigny ließ Zeligowski gewähren. Die Litauer, Weißrussen, Juden, Russen und Deutschen

58) Mit der Festsetzung dieser Linie wurde im Juni 1922 eine besondere Kommission — abermals unter dem französishen Obersten Chardigny — betraut.

unter der Bevölkerung enthielten sich aber der Wahl, als Protest gegen den von den polnischen Truppen ausgeübten Terror. Die Beteiligung betrug nur wenig über 45 v. H.

Noch ehe der von General Zeligowski „gewählte" Landtag (am 4. Februar) zusammentrat, schlug die litauische Regierung Ende Januar der polnischen eine Lösung der Frage durch direkte Verhandlungen vor. Gleichzeitig focht sie das Ergebnis der Wahlen an, an der die Mehrheit der Bevölkerung nicht teilgenommen habe. Die polnische Regierung erklärte sich zu Verhandlungen über alle Fragen bereit — mit Ausnahme der von Wilna. Die Verantwortung für die dort veranstalteten Wahlen lehnte sie ab und gab zu verstehen, daß die künftigen Beschlüsse des Wilnaer Landtages für beide Teile als maßgebend anzusehen wären. Der Landtag beschloß dann am 21. Februar 1922 mit 96 gegen 6 Stimmen die sofortige und völlige Einverleibung des Gebietes von Wilna in den polnischen Staat. Niemand hatte etwas anderes erwartet. Diesen Beschluß erkannte die litauische Regierung naturgemäß nicht an. Anfang Februar hatte sie Polen von neuem Verhandlungen über die Grenzfrage ausschließlich, und zwar auf Grund des Abkommens von Suwalki vom 7. Oktober 1920[59]), vorgeschlagen. Als die Warschauer Regierung dies am 7. Februar ablehnte, machte Litauen den Vorschlag, das Abkommen von Suwalki dem Ständigen Internationalen Gerichtshof des Völkerbundes zu unterbreiten. Nach den traurigen Erfahrungen vor dem Rat wollte sich Litauen also an eine unparteiische, nach Rechtsgesichtspunkten urteilende Instanz wenden. Polen lehnte dies aber wohlweislich ab und berief sich auf den Anschlußwillen des Wilnaer Landtages.

Die Annexion des Freistaats Zeligowskis machte, wie erinnerlich, zunächst noch einige Schwierigkeiten. In Warschau war man sich über das hierbei anzuwendende formale Verfahren nicht einig, und das Kabinett Ponikowski ist hierüber am 4. März 1922 gestürzt. Die Regierung und die Linksparteien wünschten nämlich den Anschein der Annexion zu vermeiden und Wilna zunächst eine Art von Autonomie zu verleihen. Die Rechtsparteien verlangten die einfache Annexion. Sie setzten, von einer Abordnung aus Wilna unterstützt, ihren Willen im wesentlichen durch. Der (vorläufig) letzte Akt der Wilna-Komödie spielte sich am 24. März 1922 in Warschau ab. Die polnischen Delegierten aus Wilna erklärten sich bereit, die Anschlußerklärung in einer von Polen und Frankreich empfohlenen Fassung zu unterzeichnen. In dieser Erklärung wurde der Ausdruck Annexion vermieden und nur von einem Anschluß gesprochen, um die Möglichkeit einer gewissen Autonomie des Wilnalandes offenzulassen. In einer feierlichen, ausschließlich dem

59) Dieses Abkommen ist ordnungsmäßig beim Generalsekretariat registriert worden, der Völkerbund hat aber seine Durchführung nicht erzwungen.

Wilna-Ausschuß gewidmeten Sitzung des polnischen Sejm wurden die zwanzig Wilnaer Delegierten als vollberechtigte Mitglieder des allpolnischen Landtages aufgenommen und eine aus Wilna mitgebrachte Standarte als Zeichen des Anschlusses dem Sejmmarschall übergeben. Diese Bestätigung eines Gewaltaktes und Vertragsbruches fand vor überfüllten Tribünen und Diplomatenlogen statt.

Litauen hat es natürlich abgelehnt, die Annexion Wilnas anzuerkennen. Am 8. April 1922 erhob es Einspruch beim Völkerbund und ebenso in Warschau selbst. Am 29. April und 5. Mai protestierten seine Vertreter auf der Konferenz von Genua gegen diesen Gewaltakt. Nur die russische Delegation brachte der Frage Interesse entgegen. Am 6. September 1922 richtete Litauen eine Beschwerde an die dritte Bundesversammlung. Diese erklärte sich unzuständig, die Frage des Status von Wilna zu erörtern, war dagegen bereit, die litauischen Klagen über die Vergewaltigung der Bevölkerung zu prüfen. Mit den polnischen Ausschreitungen gegen die litauische Bevölkerung des annektierten Gebietes hatte sich auch der Rat bereits befassen müssen. Diese planmäßige Unterdrückung begann mit der Verhaftung aller führenden Litauer in Wilna in der Nacht vom 19. zum 20. Januar 1922, gegen die die Regierung in Kowno bereits am 26. Januar und am 1. Februar beim Völkerbund Beschwerde führte, zumal der Rat sich am 13. Januar ausdrücklich den Schutz der Minderheiten in dem strittigen Gebiet vorbehalten hatte. Nach Zurückziehung der Völkerbundskommission häuften sich die Übergriffe, ohne daß wirksame Abhilfe geschaffen worden wäre. Die Bundesversammlung erklärte sich zwar am 15. September bereit, die litauischen Beschwerden gegen polnische Übergriffe durch ihre (6.) Kommission für politische Fragen untersuchen zu lassen, diese konnte aber aus den widersprechenden Aussagen beider Parteien kein klares Bild der tatsächlichen Verhältnisse gewinnen. Sie empfahl daher der Bundesversammlung und diese beschloß am 21. September, alles weitere dem Rat zu überlassen.

Man kann nicht sagen, daß der Völkerbund in dem polnisch-litauischen Konflikt viele Lorbeeren geerntet hat. Sein Apparat arbeitet sehr schwerfällig. Sein Eingreifen erfolgte viel langsamer, als die Parteien erwartet und erhofft hatten. Dadurch wurde sein Ansehen vermindert, da er sich regelmäßig vollendeten Tatsachen gegenübersah, ehe sein Spruch erfolgte. Polen bat um seine Intervention, als ihm das Kriegsglück abhold war. Sowie seine militärische Lage sich besserte, kümmerte es sich nicht weiter um die Vorschriften des Bundes. Es muß gerechterweise berücksichtigt werden, daß seine Lage damals eine schwierige war, da die roten Truppen die litauischen Grenzen ebenfalls nicht respektierten. Hätte Polen den Rat seiner Verbündeten befolgt, seine Operationen gegen die Sowjetarmeen auf die Säuberung seiner Gebiete beschränkt und

seine Ansprüche gemäßigt, so wäre hiermit die Achtung der vom Rat bestimmten Demarkationslinie sehr wohl vereinbar gewesen. Statt dessen drangen die polnischen Truppen trotz aller Ermahnungen weiter vor, und die Regierung in Warschau suchte sich durch Verleugnung ihres Generals Zeligowski den Vorstellungen des Völkerbundes wie dem Einspruch der Alliierten zu entziehen. Da es sich um einen Streit mit dem schwachen litauischen Staate handelte, hatte dieser Freischärler mehr Erfolg als sein Vorbild d'Annunzio, dessen Unternehmen in Fiume mit einem Kompromiß endete. Die Schwäche der europäischen Mächte gegenüber dem einen Abenteurer mußte den anderen ermutigen. Böse Beispiele verderben gute Sitten. Das gilt auch für die Zukunft[60]).

Mit Fiume hat sich übrigens der Völkerbund niemals befaßt, obwohl dies ganz gewiß ein „Umstand" war, der „von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein konnte und den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen zu stören drohte".

* * *

Beschwerden von Nichtmitgliedern gibt der Völkerbund in der Regel keinerlei Folge. Dadurch beweist er, daß er keine Rechtsorganisation ist, wie Bourgeois, Cecil und andere so gerne vor der Bundesversammlung behaupten, sondern lediglich ein politisches Bündnis. Vereinzelte Ausnahmefälle, die allerdings dem Antragsteller keinerlei Nutzen brachten, sind jedoch zu verzeichnen. Regelmäßig handelte es sich jedoch hierbei um Günstlinge oder Schöpfungen der Alliierten. Im Juli 1920 richtete der „König" von Hedjas wegen der Mißhandlung bestimmter syrischer Notablen einen Protest an den Völkerbund. Der Rat hat diese Beschwerde am 5. August 1920 wenigstens erörtert, ein Eingreifen jedoch abgelehnt, da sich die Alliierten noch im Kriege mit der Türkei befänden.

Ferner hat Armenien — obwohl nicht Mitglied des Völkerbundes — am 6. und 12. Oktober 1920 beim Rat über Angriffe der nationalistischen türkischen Truppen, also der Angoraregierung, Beschwerde geführt. Vermutlich stützte es sich hierbei auf Artikel 11 der Bundessatzung. Der Rat befaßte sich mit der Angelegenheit auf seiner Tagung in Brüssel im Oktober 1920. Er lehnte ein Eingreifen des Bundes ab mit der sonderbaren Begründung, daß es Aufgabe der Teilnehmer am Vertrage von Sèvres sei, für die Durchführung seiner Bestimmungen zu sorgen. Unter Mitteilung dieses Beschlusses wurde die armenische Beschwerde an den

60) Siehe den litauischen Einfall in Memel im Januar 1923, der zu gleicher Zeit wie der zweite französische Einbruch in das Ruhrgebiet erfolgte.

Obersten Rat weitergeleitet[61]). Mehr ist über diese Angelegenheit nicht bekannt, da das Journal Officiel sich über die sonstigen Vorgänge ausschweigt und auch den einschlägigen Schriftwechsel nicht veröffentlicht.

* * *

Etwas eigenartig liegt der Fall, der der Schiedsgerichtsbarkeit des Völkerbundes von südamerikanischer Seite unterbreitet worden ist. Die Regierung von Peru hatte beschlossen, ihren alten Streit mit Chile um das Gebiet von Tacna und Arica dem Schiedsspruch des Bundes zu unterbreiten, sobald die Vereinigten Staaten diesem beigetreten wären. Vor diesem Zeitpunkt hat sie anscheinend nicht das genügende Vertrauen aufbringen können. Jedenfalls wurde der peruanische Gesandte in Paris sofort abberufen, als er eigenmächtig den Fall dem Bundessekretariat kurz vor der Bundesversammlung 1920 unterbreitete. Trotzdem der Antrag offenbar umgehend wieder zurückgezogen worden ist, hat die chilenische Regierung, Zeitungsnachrichten zufolge, damals erklärt, sie werde aus dem Völkerbunde austreten, wenn der Fall diesem zur Entscheidung übergeben werde. In Südamerika hielt man anscheinend nicht viel von der unparteiischen Gerechtigkeit des Genfer Bundes, denn die chilenische Regierung hat, als sie sich zum Eintritt in den Völkerbund entschloß, ausdrücklich den Vorbehalt gemacht, daß keine Fragen aus der Vergangenheit vor diesem Forum aufgerollt würden. Dies war ein nicht mißzuverstehender Hinweis auf den Streit um die Provinzen Tacna und Arica. In der Tat hat man Peru 1920 von Genf aus zu verstehen gegeben, daß der Bund nicht geneigt sei, Fragen aufzugreifen, die bereits vor seiner Begründung entstanden wären.

Die Veröffentlichungen des Völkerbundes schweigen sich über diesen Vorfall aus, und es ist auch nie bekannt geworden, mit welcher Begründung und unter Berufung auf welchen Artikel der Satzung die peruanische Regierung die Vermittlung des Völkerbundes 1920 angerufen hat. Man könnte verstehen, daß der noch junge Völkerbund es vermeiden wollte, eine Entscheidung in dem peruanisch-chilenischen Streite zu fällen und in die politischen Verhältnisse Südamerikas einzugreifen, wenn es sich um eine schwerwiegende Frage und ein sehr wertvolles Objekt gehandelt hätte. Das letztere ist aber durchaus nicht der Fall. 1879 hat Peru die Provinzen Tacna, Arica und Tarapaca, Bolivien die Provinz Antofogasta an Chile abtreten müssen. Nach dem Friedensvertrage von Ancon vom 20. Oktober 1883 sollte im Jahre 1894 in Tacna-Arica eine Volksabstimmung stattfinden, deren Ergebnis das end-

61) Ebenso war bereits mit einer armenischen Beschwerde vom 13. Mai 1920 verfahren worden, mit der sich der Rat, soweit bekannt, überhaupt nicht befaßt hat.

gültige Schicksal dieser Provinz entscheiden sollte. Die Volksbefragung hat nicht stattgefunden, und aus diesem Grunde blieb die Besitzfrage strittig. Wenn auch Peru den ganzen Vertrag von Ancon revidiert sehen möchte, so handelte es sich bei diesem Streit in Wirklichkeit nur um Tacna und Arica, ein armes, mühsam einer beschränkten Landwirtschaft erschlossenes Land. Bodenschätze sind, im Gegensatz zu den in der europäischen Presse immer wieder auftauchenden Nachrichten, nicht vorhanden. Das Gebiet des nördlichen Tacna ist vorwiegend peruanisch. Chile wäre wohl auch schon 1920 bereit gewesen, sich mit dem südlicher gelegenen Arica zu begnügen, da es ihm nur darauf ankam, einen strategischen Schutzstreifen nördlich seiner wertvollen Salpeterdistrikte zu behalten. Die ganze Frage wurde allerdings dadurch kompliziert, daß Bolivien die begreifliche Forderung auf einen Zugang zum Meer erhob und seine Hoffnungen namentlich auf den Erwerb von Arica richtete, da es aussichtslos war, das reiche Gebiet von Antofogasta und Toco zurückzuverlangen.

Bolivien versuchte 1921, wie noch eingehender ausgeführt werden soll, die ganze Frage unter Berufung auf Artikel 19 vor die Bundesversammlung zu bringen. Chile legte mit Erfolg hiergegen Verwahrung ein. Es hat aber kurz darauf, am 12. Dezember 1921, direkte Verhandlungen mit Peru eröffnet. Da die diplomatischen Beziehungen zwischen beiden Ländern seit einigen Jahren unterbrochen waren, wurde der Gedankenaustausch auf dem ungewöhnlichen Wege unmittelbaren telegraphischen Verkehrs zwischen beiden Regierungen eingeleitet. Er führte zwar zu keiner Einigung, doch blieb der gute Wille Chiles nicht ohne Erfolg. Obwohl im Jahre 1920 ein Antrag der Vereinigten Staaten auf Überlassung des Amts eines Schiedsrichters beiderseits abgelehnt worden war, nahmen beide Streitenden 1922 einen Vorschlag des Präsidenten Harding an, in Washington auf neutralem Boden zu verhandeln [62]). Die Konferenz trat am 15. Juni 1922 zusammen. Sie tagte bei verschlossenen Türen. Es wurde am 21. Juli vereinbart, gewisse noch strittige Punkte, insbesondere hinsichtlich der Volksbefragung in Tacna und Arica, der schiedsrichterlichen Entscheidung zu unterwerfen. Die Bemühungen Boliviens, das sich zunächst an die Parteien, dann an die Vereinigten Staaten und schließlich an Argentinien wandte, um zu dieser Konferenz zugelassen zu werden, blieben ergebnislos.

Es ist nicht zu ersehen, warum der Völkerbund außerstande

62) Die Regierung Hardings leistete ausdrücklich auf Anmaßung einer Schiedsrichterrolle Verzicht. Staatssekretär Hughes hat in seiner Begrüßungsansprache an die Abgesandten Chiles und Perus in Washington die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, daß die Vertreter der beiden Länder ohne das Eingreifen der Vereinigten Staaten selbst eine Verständigungsformel finden möchten.

war, eine ähnliche Lösung herbeizuführen. Die Tacna-Arica-Konferenz hätte ebensogut in Genf oder an einem anderen Orte unter der Oberaufsicht des Völkerbundes stattfinden können.

* *
*

Noch weniger ruhmreich für den Völkerbund verlief eine zweite amerikanische Angelegenheit, die in seine Zuständigkeit fiel und mit der er befaßt worden ist. Zu Anfang des Jahres 1921 lebte ein alter Streit zwischen Costa-Rica und Panama wieder auf. Es handelte sich um das Coto-(Grenz-)Gebiet, einen unerschlossenen Urwaldstreifen am Golfo Dulce, der schon seit Jahrhunderten Gegenstand von Verhandlungen, Kämpfen und Schiedssprüchen gewesen ist. Am 11. September 1900 fällte der französische Präsident Loubet einen Spruch, der jedoch keine der Parteien — damals Columbien und Costa-Rica — befriedigte. Am 12. September 1914 entschied der Vorsitzende des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten, Edw. D. White, zugunsten von Costa-Rica. Panama erhob Einspruch, da der Schiedsrichter seine Kompetenzen überschritten habe, und weigerte sich, das strittige Gebiet zu räumen. Am 21. Februar 1921 ließ Costa-Rica, angeblich aus Anlaß von Grenzzwischenfällen, kleine Abteilungen in den ihm seinerzeit zugesprochenen Landstreifen einrücken und, als diese verhaftet wurden, am 4. März Truppen in panamesisches Gebiet einmarschieren. Eine Kriegserklärung erfolgte nicht, und die Bestimmungen der Völkerbundssatzung blieben unbeachtet, obwohl beide Parteien Bundesmitglieder sind.

In ihrer Not gedachte aber die kleine Republik Panama des fernen Völkerbundes. Sie erstattete am 2. März Strafanzeige gegen den Friedensstörer und sprach die Erwartung aus, daß Bundesexekution platzgreifen werde. Der damals gerade in Paris tagende Rat hatte schon vorher von den Ereignissen Kenntnis erhalten. Er begnügte sich jedoch damit, in einer allgemein gehaltenen Wendung an die Vorschriften der Satzung zu erinnern, und überließ den Streit im übrigen der Vermittlung der Vereinigten Staaten. Bezeichnend ist, daß nur Panama sich an den Völkerbund wandte, während Costa-Rica die Entscheidung der Vereinigten Staaten wünschte, dessen gewiß, daß diese zu seinen Gunsten ausfallen werde.

Die Vereinigten Staaten hatten sogleich ein Kriegsschiff nach der Almirante Bay entsandt und mobilisierten eine Marinedivision, die nach Panama entsandt wurde, um die Anerkennung des 1914 vom amerikanischen Schiedsrichter gefällten Spruchs zu erzwingen. Die „Vermittlung" war nichts anderes als ein Befehl an Panama, diese Entscheidung (nachträglich) anzuerkennen und zu achten. Obwohl beide Parteien aufgefordert wurden, ihre Kriegsrüstungen

einzustellen und ihre Truppen zurückzuziehen, handelte es sich lediglich um eine Intervention zugunsten von Costa-Rica. Verhandlungen im Sinne einer Untersuchung der Streitfrage fanden nicht statt. Panama weigerte sich angesichts dieser Vergewaltigung noch monatelang, das strittige Gebiet zu räumen, und suchte, vom Völkerbund enttäuscht, überall — vergeblich — nach einem Vermittler. Schließlich erzwangen die Vereinigten Staaten die Räumung des Coto-Gebietes durch ein Ultimatum. Die kleine Vasallenrepublik mußte sich fügen, lehnte jedoch die Anerkennung der Entscheidung White nach wie vor ab.

In Hinblick auf derartige Ereignisse müssen sich die süd- und mittelamerikanischen Staaten fragen, wozu sie sich eigentlich auf die Versailler Bundessatzung verpflichtet haben. Es kann auch nicht wundernehmen, daß fünf von ihnen 1921 und 1922 der Bundesversammlung fernblieben. Auf keiner dieser Tagungen wurde der Streit zwischen Costa-Rica und Panama irgendwie berührt.

* *
*

Wie oben bereits erwähnt wurde, verhält sich der Völkerbund grundsätzlich ablehnend gegen Beschwerden von Nichtmitgliedern, ebenso aber auch gegen deren Anträge auf Entscheidung über Streitfragen zwischen ihnen und einzelnen Bundesmitgliedern. Diese Haltung erklärt sich nicht nur aus der allgemeinen Tendenz des Bundes, sie ist auch auf den Willen der Hauptmächte und die derzeitige Richtung ihrer Politik zurückzuführen. Im Versailler Vertrage und den anderen Pariser Friedensschlüssen wird zwar dem Völkerbund die Entscheidung einer Anzahl meist wenig wichtiger Fragen übertragen, im übrigen behalten sich aber die Hauptmächte grundsätzlich die Möglichkeit des Diktats vor. Da sie angeblich einen Rechtsfrieden geschlossen haben, wäre zu erwarten, daß die Mächte des Feindbundes Deutschland regelmäßig die Entscheidung strittiger Fragen durch den Völkerbund vorschlagen würden. Das ist aber noch nicht ein einzigesmal der Fall gewesen. Dagegen ist es bereits vorgekommen, daß Deutschland eine Entscheidung durch den Völkerbund in Vorschlag brachte, die Alliierten sie aber ablehnten.

Am 14. Juli 1920 ereignete sich in Berlin ein peinlicher Zwischenfall. Der § 103 a des deutschen Strafgesetzbuchs wurde zum ersten Male seit Bestehen dieses Gesetzes verletzt, und von einem übermütigen jungen Burschen die Flagge von der französischen Botschaft heruntergeholt. Die deutsche Regierung leistete jede Genugtuung. Dazu gehörte der Parademarsch einer Kompagnie der Reichswehr mit Ehrenbezeugung vor der französischen Flagge. Nach Beendigung des Vorbeimarsches stimmte die Truppe, um ihren bitteren Gefühlen Luft zu machen und vielleicht auch als

Antwort auf die Beschimpfungen der erregten Zuschauermenge, spontan das Lied an: Deutschland, Deutschland über alles. Dies führte zu neuen Sühneforderungen der französischen Regierung, die insbesondere die Maßregelung des an dem Gesange ganz unschuldigen Kompagnieführers forderte. Dessen Bestrafung wäre gesetzlich nicht möglich und rechtlich ganz unbillig gewesen. Um den leidigen Auseinandersetzungen über diese Frage ein Ende zu machen, schlug die deutsche Regierung der französischen Entscheidung durch den Völkerbund vor. In einer ausführlichen Note des Reichsministers Simons vom 5. August 1920 heißt es zum Schluß:

Sollten die noch ausstehenden deutschen Zeugenaussagen die Meinungsverschiedenheiten, die über den Vorfall vom 16. Juli noch obwalten, nicht beseitigen, so bitte ich in Aussicht zu nehmen, daß die Angelegenheit gemäß Artikel 13 Absatz 2 des Friedensvertrags von Versailles in Verbindung mit Artikel 17 des Friedensvertrags dem Völkerbund vorgelegt wird. Schon jetzt kann ich namens der Deutschen Regierung erklären, daß diese sich den Bestimmungen der Artikel 12 bis 16 des Friedensvertrags zu unterwerfen gewillt ist.

Die weiteren Einzelheiten sind hier nicht von Interesse. Es wäre nur festzustellen, daß Frankreich die Beilegung des Zwischenfalles durch den Völkerbund ablehnte. Da dies einer grundsätzlichen Haltung entspricht, ist es weiter nicht verwunderlich, daß der Völkerbund selbst sich auf deutsche Beschwerden und Anträge ebensowenig eingelassen hat.

Die deutsche Regierung hat zu wiederholten Malen in Fragen, die aus dem Versailler Vertrage entstanden sind, Beschwerden an den Völkerbund gerichtet, so wegen der Kolonialmandate, des Schutzes deutscher Minderheiten und insbesondere wegen Eupen und Malmedy sowie des Saargebietes. Davon später. In seiner Eigenschaft als Hüter des Weltfriedens hat sie ihn zum ersten Male in einer Note vom 10. März 1921 angerufen, anläßlich der vertragswidrigen Besetzung der Ruhrhäfen durch alliierte Truppen und der übrigen „Sanktionen", die dem Londoner Ultimatum vom 5. Mai vorhergingen. Die Vorstellungen sind heutzutage etwas verwirrt. Um zu erkennen, in welchem Zustand der Rechtlosigkeit die Welt im Zeitalter des Völkerbundes lebt, muß man sich die Vorkriegsbegriffe vergegenwärtigen und die Folgen, die ein derartiger feindlicher Einmarsch (ganz gleich unter welchen Vorwänden) damals ausgelöst haben würde. Eine ernstere Friedensstörung läßt sich kaum denken. Trotzdem hat sie der Völkerbund geduldet. Dabei ist sein Ziel, nach der Präambel der Satzung, „die Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit". Eine Einschränkung zuungunsten der Nichtmitglieder ist nicht gemacht, sie erfolgt jedoch regelmäßig, so oft sich die Gelegenheit dazu bietet.

Die deutsche Denkschrift an den Völkerbund vom 10. März 1921 setzt die Rechtslage einwandfrei auseinander. Sie enthält das An-

gebot, sich vorbehaltlos dem Schiedsspruch des Bundes zu unterwerfen. Nachstehend ihr Wortlaut:

Auf Grund eines Beschlusses der vier alliierten Hauptmächte und Belgiens haben belgische, britische und französische Truppen die Grenze des Gebietes, dessen Okkupation der Vertrag von Versailles gestattet, überschritten und die deutschen Städte Duisburg, Ruhrort und Düsseldorf besetzt. Die alliierten Regierungen haben ferner angekündigt, daß sie von allen Zahlungen, die ihre Staatsangehörigen für deutsche Waren schulden, einen bestimmten Betrag einbehalten werden. Endlich wollen sie in den besetzten Rheinlanden eine eigene Zollordnung einführen.

Dieses Vorgehen der Alliierten verstößt gegen den Vertrag von Versailles.

Die Alliierten berufen sich darauf, daß Deutschland gewisse Bestimmungen des Vertrages über die Kriegsbeschuldigten, über die Entwaffnung und über die erste Zahlung von 20 Milliarden verletzt habe. Sie bezeichnen ihre Maßnahmen als Sanktionen, zu denen ihnen die Bestimmungen des Vertrages das Recht gäben. Welche Bestimmungen dies seien, haben sie nicht gesagt. Es könnten nur die folgenden drei in Frage kommen:

1. der § 18 der Anlage II zum Teil VIII,
2. der Schlußabsatz des Artikels 429, und
3. der Artikel 430.

Zunächst gestattet keine dieser Bestimmungen, deutschen Boden außerhalb des Gebiets westlich des Rheins und der Brückenköpfe neu zu besetzen.

Nach Artikel 429 darf nur die Zurückziehung der Okkupationstruppen aus dem besetzten Gebiet hinausgeschoben werden, wenn die Alliierten und Assoziierten Regierungen beim Ablauf der Besetzungsfrist die Sicherheit gegen einen nicht herausgeforderten Angriff Deutschlands nicht als hinreichend betrachten. Nach Artikel 430 kann geräumtes Gebiet wieder besetzt werden, wenn Deutschland sich weigert, seine Reparationsverpflichtungen zu erfüllen. Aus § 18 kann ein Recht zur Besetzung deutschen Gebiets überhaupt nicht hergeleitet werden. Dort ist die Rede von wirtschaftlichen und finanziellen Sperr- und Vergeltungsmaßregeln und „überhaupt von solchen Maßnahmen, die die Alliierten und Assoziierten Regierungen nach den Umständen für geboten erachten." Die Besetzung ist die schärfste Maßnahme, die zur Sicherung der Erfüllung eines Vertrages denkbar ist. Sie ist deshalb in einem besonderen Teil des Friedensvertrages, dem Teil XIV, der die erwähnten Artikel 429 und 430 enthält, eingehend und zwar gerade auch für den Fall einer Verletzung der Reparationsverpflichtung geregelt. Es wäre widersinnig anzunehmen, daß die in dem Schluß des § 18 aufgenommene allgemeine Wendung eine noch über die Bestimmungen des Teils XIV hinausgehende Gebietsbesetzung rechtfertigen sollte. Vielmehr kann es sich dabei nur um wirtschaftliche Maßnahmen handeln.

Auch solche wirtschaftlichen Sanktionen können aber nach § 18 nur wegen Nichterfüllung der Reparationsverpflichtungen verhängt werden. Das Britische Schatzamt hat dies in dem (in Abschrit anliegenden) Schreiben vom 6. Januar 1921 ausdrücklich anerkannt. Auf Verstöße gegen Bestimmungen über die Kriegsbeschuldigten oder die Entwaffnung ist die Bestimmung also nicht anwendbar. Ein Verstoss gegen die Reparationsverpflichtungen liegt nicht vor. Der Termin, an dem nach Artikel 235 der Betrag von 20 Milliarden in bar oder in Sachleistungen an die Alliierten abgeführt sein soll, ist noch nicht eingetreten. Nach deutscher Schätzung erreichen überdies die deutschen Sachleistungen schon den vorgesehenen Betrag. Keinesfalls könnte hier von einer vorsätzlichen Vertragsverletzung die Rede sein.

Die als zweite Sanktion angekündigte teilweise Beschlagnahme des Kaufpreises deutscher Waren würde schließlich ausdrücklichen Zusicherungen widersprechen, die die Belgische und Britische Regierung wegen des Verzichts auf die Anwendung des § 18 gegeben haben. (Die Erklärungen der

beiden Regierungen sind hier beigefügt.) Einen entsprechenden Beschluß hat auch die Italienische Regierung gefaßt und der Deutschen Botschaft in Rom amtlich mitgeteilt. Die Maßnahme wäre danach weder in Belgien und Italien, noch, soweit es sich um Bankguthaben handelt, die aus Warenverkäufen entstanden sind, im Vereinigten Königreich zulässig. Was die dritte Sanktion betrifft, so ist die Einführung einer eigenen Zollordnung in den Rheinlanden schon deshalb nicht als Strafmaßnahme anwendbar, weil Artikel 270 des Friedensvertrages sie davon abhängig macht, daß sie zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Rheinlandbevölkerung für erforderlich zu erachten ist. Der Ministerpräsident der Französischen Republik hat am 4. Februar in der Deputiertenkammer anerkannt, daß es sich hier um eine über die Bestimmungen des Vertrages hinausgehende Maßnahme handeln würde.

Es kommt hinzu, daß sich die Alliierten der Sanktionen gar nicht zu dem Zwecke bedienen, um die Erfüllung der angeblich verletzten Vertragsbestimmungen durchzusetzen. Die Alliierten haben offen erklärt, daß sie zur Anwendung von Gewalt schritten, weil sie den Eindruck gewonnen hätten, daß sich Deutschland der im Vertrage übernommenen Reparationsverpflichtungen böswillig entziehen wolle. Sie beabsichtigen, mit den Zwangsmaßnahmen Deutschland ihren Vorschlägen hinsichtlich der Art der Erfüllung der Reparationspflicht gefügig zu machen. Diese Vorschläge sehen eine vom Vertrag abweichende Regelung der Frage vor. Eine Verpflichtung zur Annahme dieser Vorschläge besteht daher nicht. Die Deutsche Regierung hat auch durch ihr Verhalten keinerlei Anlaß zu der Annahme gegeben, daß sie böswillige Absichten verfolge.

Die Alliierten sprechen davon, daß sie sich bei ihrem Vorgehen durch die Sorge um den Frieden der Welt leiten lassen. Dieses Vorgehen ist aber selbst eine unverantwortliche Störung des Friedens.

Bei der Errichtung des Völkerbundes, der die Beziehungen der Völker auf Gerechtigkeit und Ehre gründen, die gewissenhafte Beachtung der Verträge sichern und dem Rechte zur Herrschaft verhelfen soll, haben die Bundesglieder die Aufrechterhaltung des Weltfriedens als oberstes Ziel im Auge gehabt. Die Völkerbundsakte enthält demgemäß im Artikel 17 auch für den Fall von Streitigkeiten zwischen Bundesgliedern und solchen Staaten, die nicht zum Bunde gehören, bestimmte Vorschriften, die eine Zuflucht zur Gewalt solange verhindern sollen, als nicht alle Mittel einer friedlichen Lösung erschöpft sind.

Die Deutsche Regierung, die die Völkerbundsakte mitunterzeichnet hat, richtet an den Völkerbundsrat das Ersuchen, die ihm obliegenden Schritte zur Einleitung des in der Akte vorgesehenen Schlichtungsverfahrens zu tun, und dafür Sorge zu tragen, daß die von den Alliierten angewandten Gewaltmaßnahmen sofort aufgehoben werden. Die Deutsche Regierung genügt ihrerseits schon jetzt der Vorbedingung für die Durchführung des Verfahrens, indem sie für dieses Verfahren die Pflichten eines Bundesgliedes auf sich nimmt.

Das Verfahren wird ergeben, daß Deutschland, von dem ernsten Willen beseelt, seine Vertragspflichten nach besten Kräften zu erfüllen, keinen Anlaß zu der Friedensstörung gegeben hat.

Der Appell der deutschen Regierung an den Völkerbund und ihr Anerbieten, die Pflichten eines Bundesmitgliedes auf sich zu nehmen, hat auf das Vorgehen der Alliierten nicht den leisesten Einfluß ausgeübt. Der Bund selbst hat sich der Angelegenheit überhaupt nicht angenommen. Trotz der allgemeinen und besonderen Vorschriften der Satzung sind für ihn alle Nichtmitglieder vogelfrei. Er maßt sich zwar, wie wir sahen, ihnen gegenüber ein Inter-

ventionsrecht an, verweigert ihnen aber den Rechtsschutz, der das notwendige Gegenstück zu dieser Erweiterung des geltenden Völkerrechtes bilden würde.

* * *

Ähnliche Erfahrungen wie Deutschland haben auch andere Nichtmitglieder gemacht. Ja sogar nach ihrer Zulassung zum Völkerbund haben frühere Gegner der Alliierten sich über mangelhaften Schutz beklagen und erleben müssen, daß mit zweierlei Maß gemessen wurde.

Im Jahre 1921 hat sich Österreich beim Völkerbund über Jugoslavien beschwert, welches im Widerspruch zum Artikel 267 des Vertrages von St. Germain das Eigentum österreichischer Staatsangehöriger beschlagnahmt hatte und sich anschickte, es zu liquidieren. Der Rat beschäftigte sich im Juni desselben Jahres mit der Angelegenheit. Auf Vorschlag des serbischen Vertreters beschloß er, die Lösung der Frage direkten Verhandlungen zwischen den Beteiligten zu überlassen, lehnte also jedes Eingreifen ab. Als Beschwerdestelle hat der Völkerbund auch hier versagt. Er mißt der Angelegenheit im übrigen so wenig Bedeutung bei, daß seine Veröffentlichungen sie kaum berühren.

Am 7. bzw. 10. September 1921 hat sich dann Österreich unter Berufung auf Artikel 10, 11 und 17 der Bundessatzung an den Rat gewandt und sich über Einfälle ungarischer Banden beschwert. Es handelte sich hierbei nicht um die strittigen Teile des Burgenlandes, sondern um die Gegend von Kirchschlag. Der Rat beschloß am 12. September, von einem Einschreiten abzusehen mit Rücksicht darauf, daß Österreich sich ebenfalls an den „Obersten Rat" gewandt habe, „und daß die Botschafterkonferenz, die mit der Durchführung der Friedensverträge betraut sei, bereits Schritte in dieser Angelegenheit unternommen habe". Dieser Beschluß läßt sich mit den Vorschriften der Bundessatzung nur schwer vereinbaren. Seine Begründung entspricht zwar vielleicht der Gedankenwelt der Genfer Allianz, nicht aber der eines wahren Völkerbundes.

* * *

Wenig später, in einer Note vom 13. November 1921, hat sich Ungarn — damals noch nicht Mitglied des Völkerbundes — seinerseits an den Rat gewandt und sich wegen seiner Tatenlosigkeit gegenüber der kriegerischen Haltung der sog. Kleinen Entente beim zweiten Karl-Putsch beschwert. Nach Artikel 11 sei der Bund zum Eingreifen verpflichtet gewesen, er habe sich jedoch untätig verhalten. Die ungarische Regierung müsse mit Bedauern feststellen, daß keine Aufforderung an sie gerichtet worden wäre, sich gemäß Artikel 17 den Vorschriften des Bundes für eine friedliche Beilegung von Streitigkeiten zu unterwerfen. Zu dieser Beschwerde

fühle sich Ungarn berechtigt als Mitunterzeichner des Vertrages von Trianon, der die Völkerbundssatzung enthalte. Der Generalsekretär entgegnete auf Weisung des Rates am 23. November, daß der Rat nach Artikel 11 nur auf Antrag eines Bundesmitglieds einzuberufen sei, und daß kein Mitglied das Eingreifen des Bundes beantragt habe. Auch der Artikel 17 setze voraus, daß ein Mitgliedstaat seine Anwendung verlange. Hierauf antwortete die ungarische Regierung in einer Note vom 19. Dezember 1921. Sie hielt ihren Standpunkt aufrecht und begründete ihn mit einer wörtlichen Auslegung des französischen Textes des Artikels 17. Danach sei — in dem Tone und in der Art, wie man mit Besiegten verfahre — den Nichtmitgliedern die Innehaltung der Vorschriften der Satzung anbefohlen. Absatz 3 enthalte ausdrücklich die Androhung der Bundesexekution für den Fall der Weigerung, dieser Vorschrift nachzukommen. In der Erwiderung des Generalsekretärs, die der Rat am 11. Januar 1922 genehmigte, wurde diese Auffassung abgelehnt. Der Rat hielt sich an den englischen Wortlaut und stellte fest, der Artikel 17 räume den Nichtmitgliedern kein Recht ein, den Rat mit ihren Streitigkeiten zu befassen. Hierzu bedürfe es regelmäßig des Antrags eines Mitglieds.

Unbequeme Fragen lassen sich nach diesem Verfahren sehr einfach begraben. Der einzige Erfolg der ungarischen Beschwerde war, daß die čechoslovakische Regierung am 17. November 1921 dem Völkerbundsrat eine (nicht veröffentlichte) Denkschrift vorlegte, die ihr Verhalten rechtfertigen sollte.

* * *

Auch Bulgarien sah sich veranlaßt, als es jedoch bereits Mitglied des Völkerbundes war, sich unter Berufung auf Artikel 11 an den Rat zu wenden und seinen Schutz gegen Rumänien, Griechenland und Südslavien anzurufen. Der Anlaß zu dem Konflikt ist eine unmittelbare Folge der Pariser Friedensschlüsse. Durch den Vertrag von Neuilly ist Bulgarien ungebührlich verkleinert worden. Weite Gebiete mit bulgarischer Bevölkerung mußten den Nachbarstaaten abgetreten werden. Etwa eine halbe Million Bulgaren aus den verlorenen Provinzen flüchteten vor dem siegreichen Unterdrücker. Viele von diesen kehrten dann gelegentlich in ihre Heimatsdörfer im heutigen Rumänien, Griechenland und Südslavien zurück, nicht immer in friedlicher Absicht, sondern zuweilen als Komitadschis der überlieferten Art. Die bulgarische Regierung war angesichts der schwierigen Geländeverhältnisse, bei der Armut des ausgeplünderten Landes, die eine Ansiedelung dieser unruhigen Elemente erschwerte, und mit ihrer geringfügigen Wehrmacht außerstande, diesem Bandenunwesen zu steuern. Die Nachbarn verlangten hingegen seit dem Frühjahr 1921 gebieterisch das

Einschreiten der bulgarischen Regierung, die sie für die unerquicklichen Folgen des Vertrags von Neuilly verantwortlich machten. Ihre Forderungen gingen zweifellos über ihre Rechte hinaus. Der mehrfach (zuletzt am 9. Juni 1922) wiederholte bulgarische Vorschlag, die angeblichen und tatsächlichen Mißstände durch eine internationale Kommission untersuchen zu lassen, wurde von Rumänien, Griechenland und Südslavien regelmäßig abgelehnt. Bulgarien hat übrigens den Streitfall auf der Konferenz von Genua (April—Mai 1922) zur Sprache gebracht. Trotzdem richteten die drei genannten Staaten am 14. Juni 1922 in dieser Angelegenheit eine gemeinsame Drohnote an Bulgarien.

Die Regierung in Sofia wandte sich hierauf sogleich, am 17. Juni, an den Völkerbund, und der Rat befaßte sich am 18. und 19. Juli mit der Frage. Während Bulgarien beantragte, eine Untersuchungskommission einzusetzen, bestritten Rumänien, Griechenland und Jugoslavien, daß ihre Note vom 14. Juni einen drohenden Charakter gehabt habe. Sie machten geltend, daß der Rat nur berechtigt sei, diese letztere Frage zu untersuchen, nicht aber auch die Anlässe des Konflikts und die Berechtigung der alliierten Forderungen, die sich aus dem Vertrage von Neuilly ergäbe. Der Völkerbund sei verpflichtet, diesen durchzuführen. (!)

Unter dem Druck des bulgarischen Appels an den Völkerbund hatten jedoch inzwischen die drei Balkanstaaten neue bulgarische Vergleichsvorschläge vom 19. Juni 1922 angenommen. Dies gab dem Rat einen willkommenen Vorwand, ein Eingreifen seinerseits zu vermeiden, zumal nach den Erklärungen der Vertreter Rumäniens, Griechenlands und Südslaviens eine Drohung gegen Bulgarien nicht beabsichtigt sei. Er sprach aber den Wunsch aus, über das Ergebnis der Verhandlungen unterrichtet zu werden, und stellte seine Vermittlung in Aussicht, für den Fall, daß es nötig werde, einen Konflikt zu verhindern. Das kleine Bulgarien wurde also auf den Weg der unmittlbaren Verhandlungen mit seinen mächtigeren Nachbarn verwiesen. Einen „Schutz der Schwachen" hat der Völkerbund in diesem Falle nur insofern ausgeübt, als die drei Alliierten es nicht wagten, ihre Drohungen auszuführen, nachdem die Angelegenheit an die große Glocke gehängt worden war. Wurden auch nicht alle Hoffnungen und Erwartungen erfüllt, so hat doch der Genfer Bund in diesem Falle nicht ganz versagt. Immerhin ist zu verstehen, daß der bulgarische Vertreter am 6. September 1922 der Bundesversammlung erklärte, sein Land sei von dem Ergebnis nicht voll befriedigt.

* *
*

Bundesmitgliedern, auch später zugelassenen, die nicht zu den ehemaligen Gegnern der Alliierten gehören, zeigt der Rat des Völkerbundes mehr Entgegenkommen. Am 26. November 1921 richtete

Finland unter Berufung auf Artikel 11 Absatz 2 und Artikel 17 der Bundessatzung eine Beschwerde gegen Rußland an den Völkerbund. Nach Artikel 10 und 11 des Vertrages von Dorpat vom 14. Oktober 1920 hätte sich Rußland verpflichtet, Ostkarelien Autonomie zu gewähren, diese Verpflichtung aber bisher nicht erfüllt. Anlaß zu dieser Beschwerde war ein im November 1921 einsetzender neuer Aufstand der Karelier, von dem die Moskauer Regierung behauptete, er sei durch Finland entfacht worden, und der jedenfalls bald niedergeschlagen wurde. Die Angelegenheit gelangte am 14. Januar 1922 vor den Rat. Außer dem Vertreter Finlands nahmen auch die von Polen, Estland, Lettland und Litauen — damals alle bereits Bundesmitglieder — an den Verhandlungen teil und schlossen sich der finischen Beschwerde an. Der Rat zeigte jedoch keinerlei Neigung, es mit Sowjetrußland aufzunehmen. Es war auch in der Tat wenig wahrscheinlich, daß die Moskauer Regierung sich gemäß Artikel 17 den Bestimmungen der Bundessatzung unterwerfen werde. Der Rat erklärte sich jedoch bereit, eine Lösung der Frage zu suchen, wenn die Parteien sich dahin einigen würden, ihm die Entscheidung zu übertragen. Die Mitgliedstaaten, die in Moskau diplomatische Beziehungen unterhielten, wurden ersucht, die Absichten der dortigen Regierung zu ermitteln. Der Rat erklärte sich ferner mit einer Vermittlung der interessierten Bundesmitglieder (d. h. der Ostseestaaten) einverstanden.

Wie wohl vorauszusehen war, blieben die diplomatischen Schritte in Moskau ohne Ergebnis. Rußland, das bereits am 5. Dezember 1921 gegen das Vorgehen der finischen Regierung in Genf Einspruch erhoben hatte, lehnte auch in der Folgezeit sowohl Verhandlungen wie auch eine Untersuchung der Frage durch den Rat des Völkerbundes ab. Der Vertreter Finlands kündete am 6. September 1922 vor der dritten Bundesversammlung an, seine Regierung werde nunmehr den Rat ersuchen, ein Gutachten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs einzuholen. Mit Genugtuung hob er hervor, daß der Beschluß des Rates vom 14. Januar wenigstens die Feststellung enthalte, „die karelische Frage sei eine internationale Angelegenheit".

Diese vielleicht nicht beabsichtigte Bewertung des Streitfalles liegt in dem Angebot enthalten, die Entscheidung zu treffen, wenn die Parteien sich auf den Rat als Instanz einigen würden. Die Entscheidung der Vorfrage, ob es sich (gemäß Art. 15 Abs. 8) um eine innere Angelegenheit handle, die zur ausschließlichen Zuständigkeit einer der Parteien gehöre, mußte ausdrücklich offengelassen werden. Dies um so mehr, als Rußland überhaupt nicht gehört worden war, ehe der Rat seinen Beschluß vom 14. Januar 1922 faßte.

* *
*

Nur in einem einzigen Falle hat der Rat mit einer gewissen Energie und tatsächlichem Erfolg in einen Streit eingegriffen und eine Friedensstörung beseitigt. Es ist ihm dies nicht ganz leicht geworden. Sein Verdienst ist um so größer. Am 17. Dezember 1920 war, wie erinnerlich, Albanien trotz gewisser Bedenken als Mitglied in den Völkerbund aufgenommen worden. Ausschlaggebend war hierbei die Erwägung, daß die Nachbarn dieses jungen und noch ungefestigten Staatswesens sämtlich Bundesmitglieder seien, und daß deshalb ernstere Schwierigkeiten nicht zu erwarten wären. Diese Hoffnung ging nicht in Erfüllung. Bereits mit dem 29. April 1921 sah sich Albanien veranlaßt, in einer raschen Folge von Noten den Völkerbund gegen Südslavien und gegen Griechenland anzurufen. Am 15. Juni geschah dies unter ausdrücklicher Berufung auf Artikel 11 der Bundessatzung.

Die Grenzen Albaniens sind 1913 auf der Londoner Konferenz von den Mächten nach langwierigen Verhandlungen auf Grund von ethnographischen Erhebungen festgesetzt worden. Albanien vertrat den Standpunkt, daß die damals gezogenen Linien (die für Albanien wenig günstig waren) noch Gültigkeit hätten. Damit war es zweifellos im Recht. Es war auch ohne Vorbehalt zum Mitglied des Völkerbundes gewählt worden und konnte die uneingeschränkte Anwendung der Bundessatzung fordern. Südslavien und Griechenland bestritten gar nicht, die Grenzen von 1913 verletzt zu haben. Südslavien gab vor, es sei (mit den üblichen Begleiterscheinungen der Balkankriegsführung) einmarschiert, um sich gegen albanische Banden zu schützen. Griechenland berief sich auf Versprechungen hinsichtlich des Erwerbs des Epirus, die ihm während des Krieges und noch auf der Pariser Friedenskonferenz von den Hauptmächten gemacht worden sind. Beide Staaten waren offenbar der Meinung, daß sich die Alliierten und der Völkerbund nicht an Abmachungen zu halten hätten, an denen seinerzeit Deutschland und Österreich-Ungarn beteiligt waren. Sie verwiesen auf das Abkommen vom 9. August 1920, in dem sie mit den Hauptmächten übereingekommen waren, daß die letzteren die jugoslavische Süd- und die griechische Nordgrenze festsetzen sollten. Albanien war jedoch an diesem Abkommen nicht beteiligt.

Die albanische Beschwerde gelangte am 25. Juni 1921 vor den Rat, wo Jugoslavien und Griechenland die Zuständigkeit des Völkerbundes bestritten. Der Rat faßte den sonderbaren Beschluß, sich nicht mit der Frage der albanischen Grenzen zu befassen, da diese bereits bei der Botschafterkonferenz anhängig sei. Diese Entscheidung ist um so bedauerlicher, als der Völkerbund ganz besonders berufen erscheint, die Interessen kleiner und schwacher Staaten zu vertreten. Albanien hat sich auch mit dieser Entscheidung nicht zufrieden gegeben, sondern die Zuständigkeit der Botschafterkonferenz (gegenüber einem im Weltkriege neutralen Staate) ange-

fochten und beantragt, daß die Frage vor die Bundesversammlung gebracht werde.

Die alliierten Hauptmächte waren offenbar von Anfang an nicht bereit, die Entscheidung einer Frage von so grosser politischer Bedeutung dem Völkerbund zu überlassen, dessen Zuständigkeit nicht zweifelhaft sein kann. Das albanische Problem bildet nur ein Teilstück der schwierigen Adriaverhandlungen, die noch zwischen Rom, Belgrad und Athen schwebten [63]). Geschäfte dieser Art lassen sich immer noch besser in der völligen Abgeschlossenheit der Botschafterkonferenz erledigen, als in dem Halbdunkel der Ratssitzungen. Der Völkerbund tritt zweckmäßigerweise erst in Erscheinung, wenn sich die Alliierten über die Grundfragen geeinigt haben.

Bereits am 7. Juli und wiederum zu Anfang August 1921 mußte sich Albanien abermals über das Vordringen südslavischer Truppen beschweren. Der Rat beschäftigte sich am 2. September von neuem mit diesen Beschwerden und beschloß, die Frage der Grenzverletzung zusammen mit dem albanischen Einspruch betreffend die Grenzfestsetzung vor die Bundesversammlung zu bringen. Letzteres entsprach dem Antrag Albaniens. Dieses hatte jedoch den Rat ersucht, selbst gegen Südslavien wegen der Einfälle in sein Gebiet einzuschreiten, wozu der Rat zweifellos berechtigt war. Hierzu konnte dieser sich jedoch nicht entschließen. Ebensowenig war er bereit, dem albanischen Wunsch nach Entsendung einer Untersuchungskommission nachzukommen. Balfour hat das Verhalten des Rats am 10. September 1921 vor der Bundesversammlung zu rechtfertigen versucht. Er machte geltend, daß Grenzverletzung und Grenzfestsetzung vor dieselbe Instanz gehörten. Es wird sich aber niemand des Eindrucks erwehren können, daß der Rat mit unzulässigen Spitzfindigkeiten sich einer Aufgabe entzogen hat, die ihm zweifellos nach der Bundessatzung oblag. Durch rechtzeitiges Einschreiten hätte viel Blutvergiessen und die Vernichtung einiger hundert Ort-

63) Italien ist, nicht zuletzt aus Abneigung gegen Südslavien, den Albanern wohlgesinnt. Die Fascisten haben mehrfach versucht, sie gegen die Südslaven aufzuputschen. D'Annunzio bot ihnen Anfang September 1920 sogar zwei Schiffsladungen Kriegsmaterial im Werte von 20 Millionen Franken als Geschenk an. Die albanische Regierung war verständig genug, das Angebot abzulehnen. Wenige Monate zuvor war das Bild noch ein ganz anderes. Bei Kriegsende saß Italien anscheinend fest im albanischen Sattel. Als aber Nitti mit Teilen von Albanien Fiume billig zu erwerben trachtete, wurden die Albaner mißtrauisch. Sie forderten im Juni 1920 in einem Ultimatum an die Besatzung von Valona Räumung der Stadt binnen vierundzwanzig Stunden. Als dies abgelehnt wurde, gingen sie zum Angriff über. Da die italienischen Sozialisten es ablehnten, Albaniens wegen den Krieg fortzusetzen bzw. neu zu beginnen, mußte Italien im Frieden von Tirana auf alle Vorrechte aus den Kriegszielverträgen und selbst auf Valona verzichten. Nach 25 000 Toten, 180 000 Fieberkranken und sieben Milliarden Unkosten blieb ihm außer der Freundschaft der Tiraner Regierung nur das strategisch nicht unwichtige Felseninselchen Saseno vor der Bucht von Valona.

schaften verhindert werden können. Statt dessen nahmen die Grenzstreitigkeiten immer mehr das Bild des neuzeitlichen Krieges an, besonders als Südslavien nach bewährtem Muster in Nordalbanien eine separatistische Bewegung ins Leben gerufen hatte, und die katholischen Miriditen gegen die überwiegend mohammedanische Regierung in Tirana ausspielte.

In der Bundesversammlung brachte als erster der südslavische Delegierte den Einspruch Albaniens gegen die Entscheidung des Rates (vom 25. Juni) zur Sprache, und zwar bereits am 10. September 1921, obwohl die Frage zunächst der (6.) Kommission für politische Fragen überwiesen worden war. Es scheint im Völkerbund üblich zu werden, daß jeder Staat, der seine Interessen bedroht sieht, das Prävenire spielt. Chile hatte es drei Tage zuvor ebenso gemacht. Der Südslave erklärte sich natürlich, ebenso wie später der Vertreter Griechenlands, mit der Haltung des Rates durchaus einverstanden. Er bat die Versammlung, sich ebenfalls vor einem Eingriff in die Kompetenzen des Obersten Rates zu hüten, und nicht den Fehler zu verschlimmern, den sie im Jahr zuvor mit der Zulassung Albaniens zum Völkerbund begangen habe. Er wurde so ausfallend gegenüber dem albanischen Verbündeten, daß ihn der Präsident (Karnebeek, Holland) zur Ordnung rief. Es ist dies einer der wenigen Fälle, in denen ein Neutraler gegen die Feindbundatmosphäre im Völkerbunde Stellung nahm.

Der Vertreter Albaniens kam erst fünf Tage später zu Worte. Er beschränkte sich darauf, an die Gerechtigkeit der öffentlichen Meinung zu appellieren [64]). Die Bundesversammlung selbst beschloß am 3. Oktober entsprechend den Vorschlägen der (6.) Kommission, die Frage der Grenzziehung der Botschafterkonferenz zu überlassen. Im übrigen kam sie jedoch Albanien entgegen und ersuchte den Rat, eine Kommission zur Prüfung der Beschwerden betreffs der Grenzverletzungen zu entsenden. Die erforderlichen Mittel wurden sogleich bewilligt.

Noch während der zweiten Bundesversammlung, die am 5. Oktober 1921 auseinanderging, hat Albanien über weitere schwere Grenzverletzungen durch serbische Truppen Klage geführt, ohne daß der Völkerbund hierauf etwas veranlaßt hätte. Am 17. November brachte aber der Vertreter Englands im Rat (gemäß Art. 11 Abs. 2) den Antrag seiner Regierung ein, angesichts des unaufhörlichen Vordringens serbischer Streitkräfte die Bestimmungen des

64) Als am 3. Oktober 1921 die (6.) Kommission der Bundesversammlung ihren Bericht vorlegte, ging der Vertreter Albaniens freilich auf die Grundfragen selbst ein: „Vor dem Weltkriege hatte Albanien Grenzen, die sogar durch internationale Verträge festgelegt waren. Diese Verträge tragen die Unterschrift der Großmächte. Trotzdem stehen wir nach einem Kriege, der für die Freiheit und die Rechte der kleinen Nationen geführt wurde, ohne Grenzen da. Das Geheimnis dieser Erscheinung würden nur die Juristen der Großmächte aufklären können."

Artikels 16 gegen den südslavischen Staat zur Anwendung zu bringen, wenn dessen Regierung sich noch länger weigere, die im Völkerbundsvertrage übernommenen Verpflichtungen einzuhalten. Zur Begründung führte er aus, daß weder Südslavien noch Albanien die Bestimmungen des Artikels 12 eingehalten hätten, obwohl die ständigen Grenzgefechte eine Bedrohung des Friedens darstellten. Der Bund sei verpflichtet, das schwächere Albanien vor Vergewaltigung zu schützen. Englands Schritt sei nicht durch Feindschaft gegen Serbien diktiert: die Erinnerungen des Krieges seien hierfür zu frisch und die Tapferkeit des serbischen Verbündeten noch in dankbarer Erinnerung. Dies werde auch durch die Tatsache bewiesen, daß die Botschafterkonferenz die albanischen Grenzen von 1913 nicht bestätigt, sondern an zahlreichen Punkten zugunsten Serbiens verändert habe. Es könne aber nicht geduldet werden, daß die Belgrader Regierung in Nordalbanien Loslösungsbestrebungen mit dem offenkundigen Ziel der Annexion hervorrufe.

Inzwischen hatte die Botschafterkonferenz am 9. November 1921 — endlich — einen vorläufigen Spruch gefällt, der, wie bereits erwähnt, Serbien einen nennenswerten Gebietszuwachs und vor allem eine Reihe strategischer Punkte einbrachte. Albanien war angesichts der Passivität des Völkerbundes und des Druckes der serbischen Truppen nicht in der Lage, den Spruch abzulehnen, es fügte sich unter Protest. Südslavien dagegen wurde durch die englische Drohung mit Bundesexekution veranlaßt, das über die neuen Grenzen hinaus besetzte Gebiet wieder zu räumen. Der Rat gab dementsprechend am 19. November der von der Bundesversammlung geforderten Untersuchungskommission den Auftrag, über die Räumung des bisher strittigen Gebietes zu berichten und mit der Grenzfestsetzungskommission der Hauptmächte in Fühlung zu bleiben. Sie sollte ferner darauf achten, daß die aufständische Regierung in Nordalbanien nicht länger von Südslavien unterstützt werde.

Die jugoslavischen Truppen haben Albanien noch vor Ende des Jahres geräumt. Am 18. Januar 1922 setzte die Botschafterkonferenz die Grenzen dieses Landes endgültig fest. Die Völkerbundskommission erstattete ihren Bericht am 15. Februar. Im März wurden die diplomatischen Beziehungen zwischen Südslavien und Albanien wiederhergestellt. Das quos ego hatte durchschlagenden Erfolg, es traten wieder normale Verhältnisse ein. Hierfür sprach der albanische Delegierte am 5. September 1922 auf der dritten Bundestagung dem Völkerbund den Dank seines Landes aus. Er mußte aber feststellen, daß an der griechischen Grenze die Zwischenfälle noch nicht aufgehört hätten.

In diesem Zusammenhange sei auch des Nachbarn Albaniens gedacht, des alten Freistaats der schwarzen Berge. Montenegro erhielt 1919 von den alliierten und assoziierten Regierungen wie-

derholt die feierliche Versicherung, daß seine Selbständigkeit geachtet werden würde[65]). Trotzdem wurde das kleine Land, das fünf Jahrhunderte lang seine Unabhängigkeit zu wahren wußte, von serbischen Truppen besetzt und von Serbien ohne weiteres annektiert. Angesichts der Gegenwehr der Bevölkerung beschloß der Rat der Vier noch am 13. Januar 1919, daß Montenegro auf der Friedenskonferenz vertreten sein solle. Man weigerte sich aber, den König und seine Minister, die (wie die Regierungen von Belgien und Serbien) ihr Land infolge der Kriegsereignisse verlassen hatten und sich damals in Neuilly aufhielten, als berechtigte Vertreter anzuerkennen. Dies war vielleicht eine Vergeltung dafür, daß Montenegro bei der Besetzung durch österreichisch-ungarische Truppen im Jahre 1916 zu einem Sonderfrieden geneigt gewesen war, der nur durch die gewaltsame Entführung des Königs verhindert werden konnte. Jedenfalls wurde trotz des Beschlusses vom 13. Januar 1919 die serbische Annexion anerkannt und trotz wiederholter Proteste Montenegros nie wieder angefochten. Montenegro, das sich bereits 1920 vergeblich um die Mitgliedschaft beworben hatte, wandte sich unter anderem an die Bundesversammlung von 1921. Seine Beschwerde wurde aber, ebenso wie sein zweites Gesuch um Aufnahme in den Völkerbund, mit anderen unerwünschten Eingaben nichtamtlicher Stellen in der Bibliothek des Generalsekretariats ausgelegt[66]) und nicht weiter beachtet. 1922 wandte sich Montenegro an die Konferenz von Genua, mit demselben Mißerfolg.

Tatsächlich hatte Montenegro bereits aufgehört zu bestehen. Der letzte Rest seiner alten Herrlichkeit war die von der italienischen Regierung in Gaeta unterhaltene montenegrinische Legion, die am 1. Juli 1921 nach Südslavien zurückbefördert wurde, nachdem die Belgrader Regierung ihren Angehörigen Straffreiheit zugesichert hatte. Mit dem Tode des Königs Nikita (1. März 1921) war der Gedanke der montenegrinischen Unabhängigkeit bereits so gut wie begraben. Nachdem Erbprinz Danilo auf die Nachfolge verzichtet hatte, ging die Rolle des Prätendenten auf den jugendlichen Prinzen Michael über. Unter seinen Anhängern entstand alsbald eine Spaltung, da sich zahlreiche montenegrinische Flüchtlinge gegen den in Rom lebenden montenegrinischen Ministerpräsidenten Jovan Plamenatz auflehnten. Schließlich ist Montenegro ein Opfer der italienisch-südslavischen Verständigung geworden. Die Haupt-

65) Der elfte der 14 Punkte Wilsons vom 8. Januar 1918, auf die sich die Alliierten verpflichtet hatten, besagt: „... Montenegro sollte geräumt und die besetzten Gebiete zurückerstattet werden."

66) Die ursprünglich erfolgte Veröffentlichung solcher Schriftstücke wurde sehr bald eingestellt, offenbar auf Betreiben der Beklagten. Angriffe auf Nichtmitglieder, z. B. die Türkei, wurden dagegen nach wie vor im „Journal" der Bundesversammlung abgedruckt, auch wenn sie völlig nichtamtlicher Natur waren.

mächte bestätigten die Annexion am 13. Juli 1922, ohne daß eine Volksbefragung in irgendeiner Form stattgefunden hätte. An diesem Tage stellte nämlich die Botschafterkonferenz „endgültig" fest, daß Montenegro „seit 1919 einen Teil von Südslavien bilde". Irgendein Schutz der Minderheiten oder gar Autonomie ist nicht vorgesehen.

* *
*

Zu den wichtigsten Schiedssprüchen, die dem Völkerbunde bisher oblagen, gehört der in der oberschlesischen Frage. Diese wurde vom Obersten Rat durch ein Schreiben des Ministerpräsidenten Briand vom 12. August 1921 bei ihm anhängig gemacht. Der Rat beschloß am 29. August, die ihm in Oberschlesien übertragene Aufgabe zu übernehmen. Die von ihm gewählte Lösung ist zweifellos unbillig, kurzsichtig und unheilvoll. Auch außerhalb der Grenzen Deutschlands wird sie von vielen Kreisen verurteilt. Im allgemeinen wird aber die Frage unrichtig beurteilt und dem Völkerbund eine Verantwortung zugemessen, die nicht auf ihn zurückfällt. Es ist der — immerhin begreifliche — Irrtum unterlaufen, daß man die Bestrebungen und Aufgaben der alliierten Hauptmächte mit denen des Völkerbundes zusammenwirft. In diesem Falle ist das nicht zulässig.

Besonders in Deutschland wird fast allgemein die Verantwortung für das Ultimatum der Alliierten vom 20. Oktober 1921, das uns den wertvollsten Teil Oberschlesiens raubte, dem Völkerbund zugeschoben. Zuunrecht. Es wird dem Völkerbundsrate Rechtsbeugung u. a. m. vorgeworfen und behauptet, seine Unfähigkeit sei nunmehr offenbar, seine Parteilichkeit für alle Zeiten erwiesen. Diese ungerechte Verurteilung beruht auf einer falschen Einschätzung des Völkerbundes und der ihm überwiesenen Pflichten. Sie trägt den wirklichen Vorgängen nicht Rechnung und beruht auf einer auch außerhalb Deutschlands häufigen Verwechslung zwischen Wilsons Friedensprogramm und dem Versailler Bunde. Sie verkennt ferner die Aufgabe, die dem Völkerbunde in diesem besonderen Falle gestellt war und die er gelöst hat. Daß er hierbei Recht und Billigkeit verletzte, entspricht durchaus seinem wahren Charakter. In Genf tagt nicht ein wirklicher Völkerbund, sondern ein politisches Organ der Alliierten. Wer als Nichtmitglied von ihm Gerechtigkeit fordert, ist selbst ungerecht und unklug.

Die Friedensbedingungen, die den Deutschen am 7. Mai 1919 in Versailles überreicht wurden, sahen die Annexion des größten Teils von Oberschlesien durch Polen vor. Einer der wenigen Erfolge der deutschen Friedensdelegation war die Zusage, daß in diesem nach polnischen Wünschen abgegrenzten Gebiete eine Volksbefragung stattfinden sollte. Diese ergab am 20. März 1921 eine Zweidrittelmehrheit für Deutschland, obwohl sie unter dem Terror der fran-

zösischen Besatzungstruppen und der wiederholten bewaffneten Einfälle der Polen stattfand. Während die Regierung in Warschau auf der Friedenskonferenz und auch später immer die Unteilbarkeit des Abstimmungsgebietes und insbesondere des oberschlesischen Industriereviers betont hatte, verlangten Polen und Franzosen nunmehr dessen Aufteilung. Die Alliierten waren bereit, ihnen hierin entgegenzukommen und sich über den deutschen Einspruch hinwegzusetzen, es bestand aber noch eine erhebliche Meinungsverschiedenheit. Während die Franzosen bestrebt waren, Deutschland nach Möglichkeit zu schädigen und Polen dem Abstimmungsergebnis zu Trotz das ganze Industriegebiet zuzuweisen, verlangte England, daß wenigstens der Schein der Gerechtigkeit gewahrt bleibe und die wirtschaftliche Einheit des Industriereviers erhalten werde. Trotz langwieriger Verhandlungen der Botschafterkonferenz und des Obersten Rates, sowie verschiedener Vermittlungsvorschläge dritter Mächte, insbesondere Italiens, konnte eine Einigung zwischen Frankreich und England nicht erzielt werden. Infolgedessen schlug Lloyd George am 12. August 1921 vor, und der Oberste Rat beschloß, die Streitfrage gemäß Artikel 11 Absatz 2 vor den Völkerbundsrat zu bringen, als eine Angelegenheit, die „von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von denen der Frieden abhängt, zu stören droht". Streitende Parteien waren demnach England und Frankreich, nicht etwa Deutschland und Polen [67]). Es stand auch nicht zur Diskussion, wie der Versailler Vertrag auszulegen und ob eine Teilung des Abstimmungsgebiets überhaupt zulässig sei, oder auch nur eine gerechte und zweckmäßige Lösung der oberschlesischen „Frage" zu finden. Der Rat wurde lediglich beauftragt, die widersprechenden Forderungen zu vereinigen: daß der Schein der Gerechtigkeit gewahrt und die wirtschaftliche Einheit des Industriereviers erhalten bleibe, daß aber andererseits Polen soweit als möglich bereichert werde.

Dem Rat ist es gelungen, eine Lösung zu finden, die zwar auch von seinem Standpunkte aus nicht als ideal bezeichnet werden kann, seine Auftraggeber aber befriedigte. Was den ersten Punkt, den Schein der Gerechtigkeit, anlangt, so konnte der Völkerbund mit Recht annehmen, daß die weniger tiefblickende Öffentlichkeit ihn als Schiedsrichter nicht des englisch-französischen Streites, sondern der eigentlichen Frage ansehen werde, wie sie der Versailler Vertrag zwischen Deutschland und Polen aufgeworfen hatte. Indem der Rat am 1. September 1921 beschloß, die Entscheidung

67) In einer Kundgebung des Generalsekretariats an die Presse vom 29. August 1921 über Unwahrscheinlichkeit der Zulassung von Vertretern Deutschlands und Polens heißt es ausdrücklich: Für den Rat des Völkerbundes gibt es keinen polnisch-deutschen Konflikt.

seinen nicht im Obersten Rat vertretenen Mitgliedern zu überlassen, suchte er den Schein der Unparteilichkeit zu erhöhen. In Wirklichkeit wollte er vermeiden, daß die unfruchtbaren Auseinandersetzungen der vier Hauptmächte lediglich in Genf fortgeführt würden. Unter Ausschaltung der Parteien sollte ein Kompromiß zwischen den englischen und französischen Forderungen gefunden werden. Auch wollte der Rat wohl einer unmittelbaren und offenen Mitwirkung polnischer Vertreter vorbeugen, zumal die Regierung in Warschau Neigung zeigte, ihre Rechte (aus Art. 4 Abs. 5) auf Teilnahme an den Verhandlungen geltend zu machen[68]). Zweifellos handelte es sich ja um „eine ihre Interessen besonders berührende Frage".

Als der Rat den Beschluß faßte, den vier unbeteiligten Mächten die gemeinsame Berichterstattung über die oberschlesische Frage zu übertragen, betonte Bourgeois (Frankreich) nachdrücklich, daß die Großmächte die Arbeiten der Kommission im Auge behalten würden, und daß die Kommission nur um eine Meinungsäußerung ersucht sei, die der Rat annehmen könne oder nicht. Frankreich sicherte sich also die Möglichkeit, in der bisherigen Weise durch politische Mittel einen Druck auf den Völkerbund auszuüben. Wie weit und mit welchen Mitteln dies geschah, wird wohl ewig unbekannt bleiben. Das Ergebnis war jedenfalls derart, daß sich Frankreich sogleich zufrieden erklärte. Was die Sachlichkeit der Verhandlungen anbetrifft, so ist zu bedenken, daß diese sich in einem engen Freundeskreise abspielten. Zwei Mitglieder der Viererkommission waren Botschafter in Paris, nämlich die Vertreter Brasiliens und Spaniens, der dritte war ein Belgier, und zwar derselbe Hymans, der zur selben Zeit eine Lösung für den polnisch-litauischen Streit suchte; der vierte schließlich, der Chinese, vertrat ein Land, das gerade um diese Zeit bemüht war, eine Anleihe in Frankreich unterzubringen. Von diesen vier Staaten hatten drei gegen Deutschland Krieg geführt. Der einzige Neutrale hatte damals große Schwierigkeiten in Marokko, die jeden Tag durch Frankreich vergrößert werden konnten. Wenn es sich um ein Urteil über deutsche Belange gehandelt hätte, wären also in jedem ordentlichen Gerichtsverfahren diese Richter wegen Voreingenommenheit und Befangenheit abgelehnt worden. Hier galten sie als besonders berufen. Für die Entscheidung waren jedenfalls Gesichtspunkte der angedeuteten Art in erster Linie maßgebend. Der beste Beweis hierfür ist, daß die Viererkommission es nicht für nötig erachtete, sich durch den Augenschein über die oberschlesischen Verhältnisse

68) Polen hat am 2. September 1921 auf Ausübung dieses Rechtes formell „für den Augenblick" verzichtet, anscheinend aber nur unter starkem Druck. Man wollte unter allen Umständen dem moralischen, wenn auch nicht rechtlichen Zwange entgehen, dann auch die deutsche Regierung zur Teilnahme an den Verhandlungen aufzufordern.

zu unterrichten. Zwar wurden Vertreter des umstrittenen Gebietes, Deutsche und Polen, vorgeladen, aber keinem der deutschen Sachverständigen ist es gelungen, bis zu einem der vier Schiedsrichter vorzudringen. Die Polen dagegen gingen überall ein und aus[69]). Unangefochten hingen in den Büroräumen und im Verhandlungssaale selbst Abstimmungskarten, in denen die Ergebnisse zu Polens Gunsten verfälscht waren. Der Werdegang des Urteilspruchs wird durch nichts besser gekennzeichnet als durch die Tatsache, daß während der entscheidenden Sitzung einzelne Ratsmitglieder Zeitungen lasen und auch die anderen es offensichtlich nicht für nötig erachteten, den Verhandlungen Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Geist der Entscheidung selbst läßt sich durch folgende Zahlen veranschaulichen:

Bei der Abstimmung vom 20. März 1921 stimmten in Oberschlesien für

Deutschland 707 488 = 60 v. H.,
Polen 479 270 = 40 v. H.

Davon verblieben bei

Deutschland 685 656, während
Polen 501 102 erhielt.

Deutschland erhielt 486 834 deutsche und 198 822 polnische Stimmen zugeteilt, Polen dagegen 280 543 polnische und 220 559 deutsche Stimmen.

Das Abstimmungsgebiet hat 1 950 000 Einwohner. Davon fielen an:

Deutschland 985 000 = 51 v. H.,
Polen 965 000 = 49 v. H.

In den abzutretenden Gebieten ergab die Abstimmung im

	für Deutschland	für Polen
Stadtkreis Kattowitz	22 774	3 900
Stadtkreis Königshütte	31 848	10 764
Landkreis Kattowitz	52 892	66 119
Kreis Pleß	18 670	53 372
Kreis Rybnik	26 616	49 948
Kreis Ratibor	3 525	7 480
Kreis Gleiwitz	471	1 732
Kreis Hindenburg	9 184	16 824
Landkreis Beuthen	31 918	43 845
Kreis Tarnowitz	13 938	17 301
Kreis Lublinitz	10 096	9 901
	221 932	281 186.

Von 63 Steinkohlengruben mit 31 726 863 Tonnen Jahresproduktion fielen an:

69) Die Mitwirkung Polens an der Entscheidung wurde sehr deutlich durch deren vorzeitige Veröffentlichung von polnischer Seite veranschaulicht.

Deutschland 14 mit 7 298 093 t,
Polen 48 mit 24 428 770 t.

Von dem Gesamtkohlenvorkommen von 60 Milliarden Tonnen fielen an:
Deutschland 6,1 Milliarden t,
Polen 53,9 Milliarden t.

Von 18 Koksanstalten mit 2 487 652 Tonnen Jahresproduktion fielen an:
Deutschland 1 129 279 t,
Polen 1 358 373 t = 55 v. H.

Sämtliche Eisenerzgruben mit 62 342 Tonnen Jahreserzeugung (1920) fielen an Polen.

Von 8 Hochofenwerken mit 37 Hochöfen und 575 802 Tonnen Jahresproduktion (1920) entfielen auf:
Deutschland 3 Werke mit 15 Öfen (191 923 t),
Polen 5 Werke mit 22 Öfen (383 879 t = 67 v. H.).

Von einer Jahresproduktion von Roheisen von 576 000 Tonnen (1920) fielen an:
Deutschland 170 000 t,
Polen 406 000 t.

Von 26 Eisen- und Stahlgießereien mit 80 012 Tonnen Jahresproduktion fielen an:
Deutschland 10 mit 34 565 t,
Polen 16 mit 45 447 t = 57 v. H.

Von 14 Stahl- und Walzwerken fielen an:
Deutschland 5 (mit 31 662 t Halbzeug und 115 262 t Fertigerzeugnissen),
Polen 9 (mit 80 604 t Halbzeug = 72 v. H., und 590 095 t Fertigerzeugnissen = 84 v. H.).

Von 16 Zink- und Bleierzgruben mit einer Jahresproduktion (1920) von 288 359 Tonnen fielen an:
Deutschland 4 mit 20 812 t,
Polen 12 mit 267 547 t = 93 v. H.

Von 8 Zinkblechwalzwerken mit 34 170 Tonnen Jahresproduktion fielen an:
Deutschland 2707 t,
Polen 31 463 t = 92 v. H.

Sämtliche Zink-, Blei- und Silberhütten fielen an Polen; ebenso sämtliche 10 Blenderrösthütten mit einer Jahresproduktion von 183 329 Tonnen 50gradiger Schwefelsäure.

Man kann nicht sagen, daß der Schein der Gerechtigkeit erfolgreich gewahrt wurde.

Der Rat des Völkerbundes schlug unbedenklich den Alliierten vor, Deutschland ein Gebiet zu entreißen, das seit Jahrhunderten deutsch und niemals polnisch gewesen ist[70]), das auf das engste mit

70) Selbst Lloyd George hat am 9. August 1921 den Obersten Rat daran

der deutschen Wirtschaft verknüpft war und in dem alle kulturellen, industriellen und sonstigen Einrichtungen durch deutsche Tatkraft und deutschen Fleiß geschaffen wurden. Es ist verständlich, daß kein Deutscher diese Lösung jemals als gerecht ansehen wird. Nur Kurzsichtigkeit und Unverstand wird aber Billigkeit von einer Entscheidung des Versailler Völkerbundes erwarten.

Dieser Völkerbund hat nämlich mit Recht und Gerechtigkeit gar nichts zu tun. Diese schönen Worte werden zwar immer im Mundo geführt, um seinen Entscheidungen mehr Gewicht zu verleihen, gerade wie Urteile im Namen des Königs gefällt werden, der auch nichts von ihnen weiß. Es handelt sich hierbei lediglich um eine Vorspiegelung, einen irreführenden Anklang an die Thesen Wilsons und die Äußerungen der Kriegspropaganda. Recht und Billigkeit bilden nirgends die Grundlage der Bundessatzung. Nur in der Präambel findet die Gerechtigkeit Erwähnung, was ganz ohne Bedeutung ist: die Präambel soll nur an das erinnern, was hätte sein sollen. Die Wirklichkeit ist anders. Die einzige auf Grund des Rechts entscheidende Instanz des Völkerbundes ist der Ständige Internationale Gerichtshof, dessen Befugnisse eng begrenzt sind. Alle sonstigen Organe des Bundes haben einen politischen Charakter. Das alte Spiel der Macht- und Interessenpolitik wird in Genf nach etwas veränderten Spielregeln fortgeführt. Diese Tatsache wird gar zu oft übersehen und aus der Enttäuschung heraus ein ungerechtes Urteil über den Völkerbund gefällt. Viel zu viele denken noch immer an einen Völkerbund, wie sie ihn wünschen oder wie er vor der Pariser Friedenskonferenz der Welt verheißen wurde.

Der Rat hat in seiner Entscheidung vom 12. Oktober 1921 die Lösung gefunden, die von ihm verlangt wurde: einen Kompromiß zwischen der französischen Forderung, daß Polen möglichst bereichert werde, und der englischen, daß die wirtschaftliche Einheit des oberschlesischen Industriegebiets gewahrt bleibe. Nach § 5 der Anlage zu Artikel 88 des Versailler Vertrags sollten für diese Entscheidung „sowohl die Willenskundgebung der Einwohner als auch die geographische und wirtschaftliche Lage der Ortschaften" maßgebend sein. Die Viererkommission trug den französischen Wünschen dadurch Rechnung, daß sie die wirtschaftliche Lage stets gegen Deutschland, die geographische stets für Polen sprechen ließ. Um den englischen Forderungen zu genügen, wurde dann eine fünfzehnjährige Wirtschaftsgemeinschaft vorgeschlagen, die Deutschland neben vielen anderen Lasten den Betrieb der den Polen zufallenden Industrie und die Ernährung der abgetretenen Bevölkerung auferlegte. Die wirtschaftliche Unmöglichkeit der Lösung

erinnert, „daß Oberschlesien seit 720 Jahren zum Deutschen Reich gehöre, also länger als die Normandie und viel länger als Elsaß-Lothringen zu Frankreich gehörten".

suchte man dadurch zu verdecken, daß man für die allmähliche Zerreißung der Einheit dieses Industriegebietes ein halbes Menschenalter Zeit ließ. Die Geschichte wird das Genfer Urteil schwerlich neben das salomonische stellen. Sehr im Gegenteil wird es künftig als Muster einer von kurzsichtigem Eigennutz und gehässigem Unverstand diktierten Entscheidung gelten.

Der Wille der Bevölkerung hat bei dieser Entscheidung nur eine geringe Rolle gespielt. Die Versailler Völkerbundssatzung erkennt ja auch ein Selbstbestimmungsrecht der Völker, das eine wichtige Waffe der feindlichen Kriegspropaganda war, nicht an. Als Ersatz dafür ist dem Bunde der Schutz der Minderheiten übertragen worden, ein Schutz von recht fragwürdigem Werte. Der Rat hat in der Praxis die Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts, z. B. der Aalandsinseln, stets ausdrücklich abgelehnt. Es bestand für ihn daher auch kein Grund, die Volksmeinung in Oberschlesien zu berücksichtigen. Er glaubte bereits sehr viel zu tun, als er hier Deutschland Verpflichtungen hinsichtlich der Minderheiten auferlegte, die nach dem Versailler Vertrage nur für Polen bestanden.

Die „Lösung" der oberschlesischen Frage ist unbillig, kurzsichtig und unheilvoll. Sie verletzt das Rechtsgefühl. Der Feindbund hat in konsequenter Durchführung seiner Pariser „Friedens"politik den Gipfel des Unverstandes nahezu erklommen. Dies bedarf keiner weiteren Ausführung. Der Völkerbund an sich ist hieran aber nicht oder doch nur in geringem Maße schuld. Mit der Lösung der oberschlesischen Frage ist der Rat, ein ausschließlich politisches Organ, in seiner Eigenschaft als Schiedsinstanz befaßt worden. Seine Maßnahmen und Entscheidungen haben mit Recht und Billigkeit gar nichts zu tun. Sie suchen nur den Schein der Gerechtigkeit zu wahren, um ihr Gewicht und Ansehen zu vermehren, wie dies von jeher üblich gewesen ist. Der Rat ist das Organ der alliierten Hauptmächte zur Beherrschung der Welt. In ihm ist die Machtstellung der Großmächte verankert worden, wie sie zur Zeit der Pariser Friedenskonferenz bestand, jener „Rechtstitel", der nach der zynischen Erklärung Clemenceaus von der Macht der 12 Millionen Bajonette abgeleitet wurde. Dem Rat ist auch gar nicht die Aufgabe gestellt worden, eine gerechte und billige Lösung der oberschlesischen Frage zu suchen. Er hatte lediglich einen Kompromiß zwischen der englischen und der französischen Auffassung zu finden. Die Grundlinien der Entscheidung waren bereits vorgezeichnet, es handelte sich bei der endgültigen Regelung eigentlich nur noch um Nuancen.

Der Rat hat die ihm gestellte Aufgabe vollständig gelöst. Er hat einen Kompromiß gefunden, der sowohl den französischen wie den englischen Forderungen Rechnung trägt. Daß es eine Lösung von Bestand sei, hatte niemand von ihm gefordert. Ebensowenig sollte sie einen Rechtsspruch darstellen, Billigkeit oder Zweckmäßigkeit

berücksichtigen. Die nationalen, kulturellen und wirtschaftlichen Ansprüche Deutschlands oder Polens fielen kaum in die Wagschale. Dem Rat war auch nicht aufgegeben worden, sich streng an den Rahmen des Versailler Vertrags zu halten. Dieser Vertrag aber war das einzige, an das Deutschland sich halten und auf Grund dessen es die oberschlesische Entscheidung anfechten konnte.

Leider läßt sich nicht leugnen, daß die deutsche Regierung bis zur Entscheidung über Oberschlesien dem Völkerbunde gegenüber in dieser Frage eine verkehrte Politik getrieben hat. Heute meinen viele, Deutschland hätte sogleich einen Antrag auf Aufnahme in den Bund stellen sollen, als der Oberste Rat diesem die Angelegenheit übertrug: dann wäre das Ergebnis ein anderes gewesen. Diese Ansicht, die jetzt vom Generalsekretariat in Genf aus Propagandagründen lebhaft unterstützt wird, ist unbegründet. Zunächst wäre die Aufnahme Deutschlands keineswegs gesichert gewesen, da Frankreich und Polen alle Mittel aufgeboten hätten, um sie zu verhindern. Auch wenn sie erfolgt wäre, würde der Rat nach wie vor die Zuziehung Deutschlands und Polens mit der Begründung abgelehnt haben, daß diese Staaten nicht Parteien in dem Streit seien. Deutschlands Vertreter hätten wohl höfliche Worte, aber sonst nur verschlossene Türen gefunden. Kein Deutscher wäre in das Generalsekretariat aufgenommen worden, da ja alle Stellen besetzt sind, während die in Genf wohlbewanderten Polen überall ein- und ausgingen. An Freunden fehlt es ihnen hier nicht. Auch wenn Deutschland Bundesmitglied gewesen wäre, hätte der stellvertretende Generalsekretär Monnet (Frankreich) an Stelle des damals gerade verhinderten Drummond den Verhandlungen der Vier helfend und beratend beigewohnt, ebenso wie der Sekretär des Bundes Dennis (Frankreich), dessen Bruder zu jener Zeit der französischen Wirtschaftsabteilung in Oppeln angehörte. Als neu gebackenes Mitglied hätte Deutschland der Völkerbundskamarilla keine nennenswerten Schwierigkeiten bereiten können.

Die deutsche Regierung beging aber den großen Fehler, zu erklären, daß sie von vornherein auf einen gerechten Urteilsspruch des Völkerbundes vertraue. Dadurch wurden im deutschen Volke Hoffnungen erweckt, die enttäuscht werden mußten. Auch nahm man den späteren Protesten einen großen Teil ihrer Bedeutung. Man ist sich offenbar zunächst nicht genügend darüber klar gewesen, welche Fragen zur Erörterung standen und nach welchen Gesichtspunkten sie entschieden werden würden. Bei größerer Aufmerksamkeit gegenüber der politischen Tätigkeit des Versaillller Bundes wäre ein derartiger Irrtum kaum möglich gewesen. Es durfte nicht übersehen werden, daß dieser Bund Deutschlands Mitarbeit und Mitgliedschaft nötig hat. Unter diesen Umständen wäre es richtiger gewesen, von vornherein offen und wahrheitsgemäß zu erklären, daß man zu seinem Urteil kein Vertrauen haben könne. Es wäre

richtiger, wenn auch unhöflich gewesen, die einzelnen Personen, die die Entscheidung fällen sollten, aus den oben angedeuteten und noch einigen anderen, Eingeweihten bekannten Gründen als zum Richteramt untauglich abzulehnen. Statt dessen wurde ganz darauf verzichtet, einen wenigstens moralischen Druck auf die entscheidende Instanz auszuüben.

Die Möglichkeit eines Appells an die Bundesversammlung, die vom 5. September bis 5. Oktober 1921 tagte, war Deutschland nicht gegeben. Die Bundesversammlung selbst hat auch zur oberschlesischen Frage nicht Stellung genommen. Es wurde lediglich von mehreren ihrer Mitglieder darauf hingewiesen, daß dies eine glänzende Gelegenheit für den Völkerbund sei, seine Daseinsberechtigung zu erweisen und vor aller Welt zu Ansehen zu gelangen. Der Rat hat es auch verstanden, einer Erörterung der Frage vor der Bundesversammlung vorzubeugen. Der Viererausschuß arbeitete hinter fest verschlossenen Türen. Die erste Nachricht, die aus diesem Geheimkabinett an die Öffentlichkeit drang, war die der Pariser „Information" vom 2. Oktober: daß die Teilung des Industriegebietes beschlossen worden sei. Das „Echo de Paris" und andere französische Blätter bestätigten am 16. Oktober, daß die politische Seite der Frage seit langem entschieden sei und daß sich die Verhandlungen fast nur noch um wirtschaftliche Dinge drehten. Die eigentliche Entscheidung fiel also noch während der Bundestagung, wurde aber vor der Versammlung geheim gehalten. Selbst wenn Deutschland in dieser Sitz und Stimme gehabt hätte, wäre ihm jede Möglichkeit des Eingreifens genommen worden. Daß Deutschland aber 1921 seine Aufnahme in den Rat und damit eine unmittelbare Einwirkung auf die Lösung der oberschlesischen Frage hätte durchsetzen können, wird wohl selbst der größte Optimist nicht annehmen.

Diese Betrachtungen über „wenn" und „aber" sind jedoch heute wertlos, soweit es sich nicht um Lehren für die Zukunft handelt. Das Endergebnis ist jedenfalls, daß Deutschland die unheilvolle Genfer Entscheidung über Oberschlesien auch als Mitglied des Völkerbundes nicht hätte aufhalten können. Es wäre aber sehr wohl auch als Nichtmitglied in der Lage gewesen, den Bund gegen diese Entscheidung auszuspielen. Das Ultimatum der Hauptmächte vom 20. Oktober 1921, dem die Völkerbundsentscheidung zugrunde gelegt war, verstieß in mehr als einem Punkte gegen die Bestimmungen des Versailler Vertrages. Die deutsche Regierung hat dies festgestellt und Verwahrung eingelegt. Der Oberste Rat hat diesen Protest zurückgewiesen, und deutscherseits wurde es leider verabsäumt, eine Entscheidung des damals neu geschaffenen Ständigen Internationalen Gerichtshofes darüber zu beantragen, ob eine Vertragsverletzung vorliege. Diese Instanz des Völkerbundes ist aus Richtern gebildet, die nur das Recht als Richtschnur anerkennen sollen, nicht aber politische Motive oder die Weisungen des Obersten

Rates. Hier wäre Deutschland Recht zuteil geworden. Außerdem hätte dieser Schachzug den Völkerbundsrat von dem Vorurteil entlastet, daß er seine Entscheidungen nach Recht und Billigkeit fälle. So aber zieht der Feindbund aus dem unbegründeten Vorurteil Nutzen, das den Namen des Völkerbundes mit Gerechtigkeit und Billigkeit verknüpft.

In Völkerbundskreisen wird die Tatsache besonders gefeiert, daß Deutschland und Polen sich unter dem Druck des Versailler Bundes bzw. des Obersten Rates gütlich über die Punkte geeinigt haben, die das Ultimatum vom 20. Oktober 1921 offen gelassen hatte[71]). Auch auf der dritten Bundestagung ist dieser „Erfolg" mehrfach hervorgehoben worden. Man sollte nicht die deutsche Antwort auf die Entscheidung des Obersten Rates vergessen. Diese Note vom 27. Oktober lautete:

„Die deutsche Regierung hat mit tiefer Enttäuschung von der Note des Obersten Rates vom 20. Oktober Kenntnis genommen. Sie erblickt in dem territorialen und wirtschaftlichen Diktat, welches dadurch dem Deutschen Reich auferlegt wird, nicht allein eine Ungerechtigkeit gegen das deutsche Volk, der sie wehrlos gegenübersteht, sondern auch eine Verletzung des Versailler Vertrages, dem die in Genf getroffene und von den alliierten Hauptmächten angenommene Entscheidung widerspricht. Die deutsche Regierung legt daher gegen den hierdurch geschaffenen Zustand als gegen eine Rechtsverletzung ausdrücklich Verwahrung ein. Lediglich unter dem Druck der in der Note ausgesprochenen Drohungen, und um der deutschen Bevölkerung des oberschlesischen Industriegebietes die sonst bevorstehende Verelendung soweit wie möglich zu ersparen, sieht sich die deutsche Regierung gezwungen, dem Diktat der Mächte entsprechend die darin vorgesehenen Delegierten zu ernennen."

Die Botschafterkonferenz hat hierauf geantwortet, sie betrachte den deutschen Protest als null und nichtig. Wie aber Reichskanzler Wirth am 7. November 1921 vor dem auswärtigen Ausschuß des Reichsrats erklärte, wird hierdurch die Tatsache der Einlegung einer Rechtsverwahrung nicht aus der Welt geschafft. „Unsere Rechtsverwahrung wird nicht dadurch beseitigt, daß sie zurückgewiesen wird, sie bleibt vor der Geschichte für alle Zeit bestehen." Die Erinnerung daran ist auch frisch gehalten worden. Am 15. Mai 1922 fand unter besonderen Feierlichkeiten in Genf die Unterzeichnung des deutsch-polnischen Oberschlesienvertrages statt. Auf die Ansprache des Vorsitzenden, Calonder, antwortete deutscherseits Reichsminister Schiffer folgendermaßen:

„Wir verstehen Ihre Befriedigung, Herr Präsident, die rein und ungetrübt ist, und doch ist es die unsrige nicht und kann es nicht sein. Es wäre unmännlich und unwürdig, das nicht an diesem Orte und in dieser Stunde offen und frei auszusprechen. Auf uns lastet der Anlaß, der zu diesem Vertrage geführt hat. Sie haben selbst soeben die oberschlesische Frage als eine der schmerzlichsten bezeichnet, die der Vertrag von Versailles aufge-

71) Die Sinnlosigkeit der oberschlesischen Lösung wird rein äußerlich durch die Tatsache veranschaulicht, daß der deutsch-polnische Vertrag, der das Ultimatum vom 20. Oktober 1921 ergänzt, nicht weniger als 606 Artikel, umfangreiche Anhänge und ein Schlußprotokoll umfaßt.

worfen hat. Damit haben Sie die Wunde berührt, die uns brennt. Der Akt, den ich jetzt unterzeichnen werde, ist der letzte Akt einer Tragödie, die für uns grausame Wirklichkeit ist. Zu den Verhandlungen nach Genf führte uns nicht freier Wille, sondern äußerer Zwang der Entscheidung vom 20. Oktober 1921. Die Rechtsverwahrung, die gegen sie eingeleitet worden ist, besteht fort. Sie wird durch meine Unterschrift unter dem vorliegenden Vertrag nicht berührt. Aber die Tatsache, daß mit meiner Unterschrift, wenn sie die verfassungsmäßige Genehmigung des Deutschen Reichstages erhält, der Augenblick näherrückt, der die Abtretung eines großen Teiles Oberschlesiens zur Ausführung bringt, der abermals Tausende von treuen Deutschen vom Reiche trennt, zerreißt uns das Herz und läßt keine wahre Genugtuung, keine echte Befriedigung in uns aufkommen."

* * *

Noch eine große Frage ist zu erwähnen, die der Völkerbund hätte aufgreifen können und hätte aufgreifen müssen: der griechisch-türkische Krieg. Drei Jahre lang blieb er in Genf unbeachtet. Schließlich hat Fridtjof Nansen am 7. September 1922 auf der dritten Bundestagung unter Berufung auf Artikel 11 der Satzung den Antrag gestellt, den Rat zu ersuchen, unverzüglich die Mittel zu prüfen, um den Feindseligkeiten im nahen Osten ein rasches Ende zu bereiten. Die Zuständigkeit des Völkerbundes erscheint nicht zweifelhaft, wurde aber trotzdem bestritten. Ganz offen wollte zwar niemand die Nichteinmischung befürworten, die Hauptmächte und ihre engeren Freunde vertraten aber in der Bundesversammlung und namentlich in der (6.) Kommission für politische Fragen die Auffassung, daß die beteiligten Regierungen bereits (in Mundania) Verhandlungen eingeleitet hätten, in die der Völkerbund nicht eingreifen dürfe, ohne darum (von einem Mitglied natürlich, nicht etwa von der Türkei) ersucht worden zu sein. Die Versammlung faßte schließlich am 27. September eine ganz farblose Resolution, in der sie die Hoffnung auf baldigen Frieden aussprach und sich bereit erklärte, seinen Abschluß in jeder Weise zu fördern.

* * *

Von den siebzehn im vorstehenden angeführten Fragen hat der Völkerbund dreizehn gar nicht aufgegriffen, nicht gelöst oder an den Obersten Rat überwiesen, also in eine Instanz, die in keinem satzungsmäßigen Verhältnis zum Bunde steht und ihn daher seiner Zuständigkeit nicht entheben kann. Drei Fragen hat er gelöst, eine davon jedoch in einer objektiv ganz unbefriedigenden Weise. Eine Frage (Wilna) hat er trotz ernster Anstrengungen nicht zu lösen vermocht. Die Bilanz der bisherigen Schieds- und Vermittlungstätigkeit des Völkerbundes kann also nicht als sehr rühmlich bezeichnet werden. Fast allen schwierigen Fragen ging er aus dem Wege, und gegenüber den Feindbundmächten, die doch sämtlich

Bundesmitglieder sind, erwies er sich als nahezu machtlos. Gewiß war die allgemeine politische Lage einer schiedsrichterlichen Schlichtung der Nachwehen des Weltkrieges wenig günstig. Ein Schönwetter-Völkerbund kann aber der Welt nichts nützen. In friedlichen Zeiten wird ohnehin jeder Schiedsspruch angenommen. Dazu bedarf es keines großen Apparates.

▽ ▽

Das Schiedsverfahren

Die Völkerrechtspraxis hat niemals zwischen rechtmäßigen und rechtswidrigen Kriegen unterschieden, und auch die Versailler Bundessatzung versucht dies nicht. Der Grund hierfür ist offenbar, daß es sich in vielen Fällen schwer entscheiden läßt, ob ein Staat für eine gerechte oder ungerechte Sache kämpfen will. Der Anschein des Rechts und auch der Glaube an das Recht wird häufig auf beiden Seiten vorhanden sein. Die Bundessatzung differenziert hingegen zwischen erlaubten und unerlaubten Kriegen. Diese unterscheiden sich nach der rein äußeren, wenn auch bedeutungsvollen Tatsache, daß sich die Streitenden auf ein Schiedsgerichts- oder Vermittlungsverfahren einlassen und die damit verbundenen Fristen einhalten, ehe sie zu den Waffen greifen. Können sich die Parteien nicht im Wege unmittelbarer diplomatischer Verhandlungen einigen, und wollen sie ihren Streitfall nicht auf sich beruhen lassen, so muß derjenige, der seinen Anspruch durch den Krieg durchsetzen will, zunächst die friedliche Erledigung des Streites auf einem vorgeschriebenem Wege versuchen. Bis zum Abschluß dieses Verfahrens ist den Bundesmitgliedern sogar Abbruch der Beziehungen verboten[72]). Dies ergibt sich daraus, daß die Bundessatzung eine von den Parteien unmittelbar herbeigeführte friedliche Lösung jeder Streitfrage an erster Stelle vorsieht. Über das anzuwendende Verfahren können sich aber nur Staaten einigen, die diplomatische Beziehungen zueinander unterhalten. Nach deren Abbruch ist der Verkehr zwischen ihnen nur noch durch Vermittlung Dritter möglich, unter Umständen durch den Rat. Der Artikel 15 bestimmt auch ausdrücklich, daß jede Streitfrage, „die zu einem Bruche führen könnte" und für die keine andere Regelung gefunden wird, vor den Rat zu bringen ist.

Nach der Bundessatzung hat entweder eine Schiedsinstanz ihr Urteil zu fällen, oder es haben der Rat bzw. die Bundesversammlung ein Vermittlungsverfahren einzuleiten. Artikel 12 Absatz 1 bestimmt:

72) Trotzdem haben die Niederlande Ende 1920 die diplomatischen Beziehungen zum südslavischen Staat abgebrochen und erst am 6. Februar 1922 wieder aufgenommen, ohne daß der Völkerbund angerufen worden wäre oder sich eingemischt hätte.

Alle Bundesmitglieder kommen überein, eine etwa zwischen ihnen entstehende Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte, entweder der Schiedsgerichtsbarkeit (oder einem gerichtlichen Verfahren) oder der Prüfung durch den Rat zu unterbreiten. Sie kommen ferner überein, in keinem Falle vor Ablauf von drei Monaten nach der schiedsgerichtlichen (oder gerichtlichen) Entscheidung oder dem Berichte des Rates zum Kriege zu schreiten [73]).

Die Satzung unterscheidet grundsätzlich zwischen verschiedenen Schiedsverfahren [74]) einerseits und dem Vermittlungsverfahren des Rates andererseits, welch letzteres eine weitgehende Berücksichtigung politischer Momente und bestehender Machtverhältnisse zuläßt. Entsprechend dem ganzen Charakter des Versailler Völkerbundes ist nur die schiedsmäßige Schlichtung (bei der die Entscheidungsinstanz erst auf Grund des übereinstimmenden Willens der Parteien tätig wird) vorgesehen — im Gegensatz zum obligatorischen Gerichtsverfahren (bei dem der Streit schon durch Anrufung seitens einer Partei vor das Schiedsgericht gelangt, während für die Gegenpartei Einlassungszwang besteht). Zu dieser letzteren haben sich über den Rahmen der Bundessatzung hinaus nur gewisse Staaten und keine einzige der Hauptmächte verpflichtet. Wenn auch die fakultative Anrufung des Internationalen Gerichtshofes als Schiedsinstanz durch eine Satzungsänderung der Bundesversammlung 1921 in den Artikeln 12, 13 und 15 den Parteien ausdrücklich nahegelegt worden ist, so liegt es doch auf der Hand, daß den Verfassern der Satzung, den Hauptmächten, weit mehr an politischen Lösungen gelegen war, die es ihnen ermöglichen, ihre Macht in die Wagschale zu werfen, während die kleinen Staaten eine unparteiische Entscheidung nach Rechtsgesichtspunkten anstreben. Inhaltlich hat die Novelle von 1921 keinerlei Bedeutung, da sie die Möglichkeit der „rechtsprechenden" Schlichtung, also der Entscheidung nach Rechtssätzen, nicht erweitert, und bei der „interessenausgleichenden" Schlichtung nach wie vor die Gefahr besteht, daß bei der Entscheidung auch die Interessen dritter, mächtiger Staaten Berücksichtigung finden.

Die Bundesmitglieder sind demnach verpflichtet, ihre Streitfälle entweder dem Urteil eines Schieds(gerichts)hofes bzw. des Internationalen Gerichtshofes vorzulegen oder eine Prüfung der Frage durch den Rat herbeizuführen. Die Wahl zwischen beiden Wegen haben die Parteien. Sie müssen den einen oder den anderen beschreiten. Damit ist auf ein obligatorisches Schiedsverfahren Verzicht geleistet. Die Satzung kennt keinen Fall, der vor eine Schieds-

73) Die in Klammern gesetzten Stellen sind der Novelle der Bundesversammlung von 1921 entnommen.

74) Bei dem Schiedsverfahren kommen als Instanzen in Frage der Haager Schiedshof, besondere (generell oder ad hoc) vereinbarte Schiedsgerichts- bzw. Schiedshöfe oder der Ständige Internationale Gerichtshof des Völkerbundes.

instanz kommen müßte. Auch Artikel 13 Absatz 2 enthält, wie weiter unten ausgeführt werden wird, ein derartiges Obligatorium nicht, sondern empfiehlt den Parteien nur schiedliche Regelung bestimmter, dort angeführter Typen. Aber auch ein „alternatives Obligatorium" zwischen Schiedsverfahren und Ratsverfahren ist — trotz der lapidaren Fassung des Artikels 12 — nur scheinbar in der Satzung vorgesehen. Das Verfahren vor dem Rat ist zu unvollkommen, um für jeden Fall eine friedliche Erledigung des Streitfalles zu gewährleisten. Immerhin besteht insofern ein Fortschritt, als eine Partei allein bereits die Streitfrage gemäß Artikel 15 Absatz 1 vor den Rat bringen kann.

Artikel 12 Absatz 2 bestimmt:

In allen in diesem Artikel vorgesehenen Fällen ist der Spruch der Schiedsrichter (oder die gerichtliche Entscheidung) binnen angemessener Frist zu erlassen und der Bericht des Rates binnen sechs Monaten nach dem Tage zu erstatten, an dem er mit der Streitfrage befaßt worden ist.

Welcher Zeitraum als „angemessene Frist" anzusehen ist, könnte zu einem Meinungsstreit Anlaß geben. Die Bryanverträge setzten ein Jahr fest. Nach dem deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921 hat der Ständige Vergleichsrat binnen sechs Monaten Bericht zu erstatten, ebenso wie der Rat nach der Bundessatzung. Diese Frist ist sehr kurz. Schücking und Wehberg haben (a. a. O. S. 297) aus einer Zusammenstellung von Streitfällen, die der Haager Schiedshof erledigt hat, einen Durchschnitt von fünfzehn Monaten errechnet.

Artikel 13 Absatz 1 bestimmt:

Die Bundesmitglieder kommen überein, daß, wenn zwischen ihnen eine Streitfrage entsteht, die nach ihrer Ansicht einer schiedsrichterlichen (oder gerichtlichen) Lösung zugänglich ist und die auf diplomatischem Wege nicht zufriedenstellend geregelt werden kann, die Frage in ihrer Gesamtheit der Schiedsgerichtsbarkeit (oder der schiedsrichterlichen Regelung) unterbreitet werden soll.

Die Selbstbeurteilung der Gerichtsfähigkeit der Streitfälle durch die Parteien entspricht in ihrer Wirkung der sog. Ehren- oder Interessenklausel früherer Schiedsverträge, nach denen es jedem Staate überlassen war, zu bestimmen, ob der vorliegende Streitfall sich zur richterlichen Entscheidung eigne. Die praktische Verbindlichkeit des Artikels 13 wird hierdurch ebenso herabgemindert wie die jener Verträge.

Dem Völkerbunde fehlt der Kompetenzkonfliktshof und das Vergleichsverfahren, wie sie der deutsch-schweizerische Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921 vorsieht[75]). Eine

---

75) Artikel 4 des deutsch-schweizerischen Vertrages bestimmt:

Erhebt eine Partei bei einer Streitigkeit der in Artikel 2 bezeichneten Arten die Einrede, daß es sich um eine Angelegenheit handle, die ihre Unabhängigkeit, die Unversehrtheit ihres Gebietes oder andere höchste Lebensinteressen betreffe, so kommt für die Streitigkeit, falls die andere Partei

befriedigende Entwicklung der Schiedsgerichtsbarkeit ist ohne Einrichtungen dieser Art kaum denkbar. Ein Kompetenzkonfliktshof müßte der Rechtsprechung alle Fälle zuzuführen haben, die sich zur richterlichen Entscheidung eignen, und jene ausschließen, die ein Übergreifen der Schiedsgerichtsbarkeit auf rein politisches Gebiet zur Folge hätte, welches letztere entsprechend der Bundessatzung sinngemäß dem Rate vorzubehalten wäre (Art. 15). Dadurch würde vermieden, daß die Streitenden der Unparteilichkeit des Gerichts Argwohn entgegenbringen, oder die Richter zu politischen Kompromissen im Interesse des Stärkeren verleitet würden.

Nach der Bundessatzung sind Schiedsspruch und richterliches Urteil also nur möglich, wenn sich beide Parteien auf diesen Weg einigen. Die Satzung enthält, wie bereits gesagt, keine zwingenden Vorschriften über die Fälle, die einer richterlichen Entscheidung unterworfen werden müssen. Dafür wird aber verlangt, daß jede einer richterlichen Entscheidung zugängliche Streitfrage, die auf diplomatischem Wege nicht zufriedenstellend geregelt werden konnte, grundsätzlich einem Schieds- bzw. Gerichtshof unterworfen werden muß, und zwar nicht erst dann, wenn die Möglichkeit vorliegt, daß es zu einem Bruche kommt. Ferner stellt die Satzung fest, daß gewisse Fragen „im allgemeinen" als gerichtsfähig anzusehen sind.

Streitfragen über die Auslegung eines Vertrages, über alle Fragen des internationalen Rechts, über das Bestehen jeder Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde, oder über Umfang und Art der Wiedergutmachung im Falle einer solchen Verletzung

---

diese Behauptung als zutreffend anerkennt, nicht das Schiedsgerichts-, sondern das Vergleichsverfahren zur Anwendung. Wird dagegen die Behauptung von der anderen Partei nicht als zutreffend anerkannt, so ist darüber im Schiedsgerichtsverfahren zu entscheiden.

In gleicher Weise wird verfahren, wenn bei einer Streitigkeit der in Artikel 2 bezeichneten Akten eine Partei, ohne sich auf ihre Unabhängigkeit, die Unversehrtheit ihres Gebietes oder andere höchste Lebensinteressen zu berufen, die Einrede erhebt, daß die Angelegenheit von überwiegend politischer Bedeutung sei und sich deshalb für eine Entscheidung nach ausschließlich rechtlichen Grundsätzen nicht eigne. Jedoch kann diese Einrede, in Abweichung von der Bestimmung des Artikels 9, vom Schiedsgericht nur einstimmig oder gegen eine einzige abweichende Stimme als begründet anerkannt werden.

Anerkennt das Schiedsgericht die bezeichneten Einreden als begründet, so überweist es die Streitigkeit dem Vergleichsverfahren; sonst entscheidet es selbst darüber.

Eine Partei, die eine der erwähnten Einreden der Gegenpartei nicht als zutreffend anerkennt, kann sich gleichwohl ohne vorherige Herbeiführung einer schiedsgerichtlichen Entscheidung über die Einrede mit der Durchführung des Vergleichsverfahrens einverstanden erklären. Sie kann dabei jedoch den Vorbehalt machen, daß, wenn der Vergleichsvorschlag nicht von beiden Parteien angenommen wird, das Schiedsgericht zur Entscheidung über die Einrede und gegebenenfalls auch über die Streitigkeit selbst angerufen werden kann.

gelten allgemein (generally) als solche, die einer schiedsrichterlichen Lösung zugänglich sind [76]).

Die skandinavischen Staaten haben auf der Bundesversammlung 1920 den Antrag eingebracht, das Wort „allgemein" aus Artikel 13 Absatz 2 zu streichen. Dadurch wäre für die hier aufgezählten Fälle das obligatorische Verfahren eingeführt worden. Da fast jeder Streit mit irgendeiner „Frage des internationalen Rechts" zusammenhängt, hätte dieser Vorschlag eine wesentliche Erweiterung der Bundessatzung bedeutet. Die zur Prüfung der Vorschläge auf Satzungsänderung eingesetzte Kommission lehnte den Vorschlag ab, und die Bundesversammlung 1921 schloß sich ihr an. Der Völkerbund ist noch nicht reif für Vorschriften, die die Machtpolitik in solchem Maße beschneiden würden.

Für die Entscheidung des Streitfalles kommt nach der Novelle von 1921 der Internationale Gerichtshof an erster Stelle in Frage:

Der Streitfall wird dem Ständigen Internationalen Gerichtshof oder der Rechtssprechung oder dem Gericht, das von den Parteien bestimmt oder in ihren früheren Abkommen vorgesehen ist, unterbreitet werden. (Art. 13 Abs. 3.)

Wenn der durch das Urteil zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichtete Staat sich binnen drei Monaten dem Spruch unterwirft, fällt jede Kriegsmöglichkeit fort, auch nach Ablauf der dreimonatlichen Frist. Im umgekehrten Falle entsteht das Recht der Selbsthilfe, die von den übrigen Bundesmitgliedern geduldet werden muß [77]). Darüber hinaus und sinngemäß wohl an erster Stelle sind aber für den Fall der Nichtausführung des „binnen einer angemessenen Frist" gefällten Spruches Strafmaßnahmen

---

76) Diese Bestimmung ist in den deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921 übernommen worden. Sein Artikel 2 lautet:

„Dem Schiedsgerichtsverfahren werden auf Verlangen einer Partei, unter Vorbehalt der Bestimmungen der Artikel 3 und 4, diejenigen Streitigkeiten unterworfen, die betreffen

erstens: Bestand, Auslegung und Anwendung eines zwischen den beiden Parteien geschlossenen Staatsvertrages;

zweitens: irgendeine Frage des internationalen Rechtes;

drittens: das Bestehen einer Tatsache, die, wenn sie erwiesen wird, die Verletzung einer zwischenstaatlichen Verpflichtung bedeutet;

viertens: Umfang und Art der Wiedergutmachung im Falle einer solchen Verletzung.

Bestehen zwischen den Parteien Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine Streitigkeit zu den vorstehend bezeichneten Arten gehört, so wird über diese Vorfrage im Schiedsgerichtsverfahren entschieden."

Es bedarf keiner Ausführung, daß die deutsch-schweizerische Fassung wesentlich weiter geht als die der Völkerbundssatzung und einen großen Fortschritt darstellt.

77) Es wäre jedoch zu erwarten, daß der Bund zunächst (eventuell zum zweiten Male) auf Grund des Artikels 11 eingreift.

des Bundes unbestimmter Art in Aussicht genommen [78]). Verstreicht die angemessene Frist ohne Urteilsspruch, so steht es den Parteien frei, ihren Streit mit den Waffen auszutragen.

Die Bundesmitglieder verpflichten sich, den erlassenen Schiedsspruch nach Treu und Glauben auszuführen und gegen kein Bundesmitglied, das sich dem Schiedsspruch fügt, zum Kriege zu schreiten. Im Falle der Nichtausführung des Spruches schlägt der Rat die Schritte vor, die ihm Wirkung verschaffen sollen (Art. 13 Abs. 4).

Es liegt demnach ganz in dem Ermessen des Rates, also einer politischen Stelle, solche Zwangsmaßnahmen vorzuschlagen, die er für angezeigt hält. Einer Begünstigung der Hauptmächte und ihrer Freunde steht nichts im Wege. Der Vorschlag einer Bundesexekution gegen eine der Hauptmächte käme dagegen der Sprengung des Bundes gleich. Wäre der Völkerbund nach rechtlichen, statt nach politischen Gesichtspunkten aufgebaut, so müßte natürlich die Exekutive des Bundes automatisch gegen jeden Rechtsbrecher eintreten. Auch fiele die Möglichkeit eines erlaubten Einzelkrieges voraussichtlich fort.

▽ ▽

Der Ständige Internationale Gerichtshof

Bei den Auseinandersetzungen zwischen Regierungen und den Streitigkeiten zwischen Staaten sind verschiedene Grade und Möglichkeiten zu unterscheiden. Es gibt Fälle, auf die keine Rechtsregel und kein Vertrag anwendbar ist und die am besten durch den gesunden Menschenverstand, nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit und durch einen Kompromiß geregelt werden. Hier erscheint, wenn diplomatische Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen, die Entscheidung durch den Rat gemäß Artikel 12 angezeigt und vernünftig. Bei anderen Fällen wiederum liegt es nahe, die Lösung durch Schiedsspruch eines Unparteiischen zu suchen, dem Urteil einer Instanz, die über den Interessen der Streitenden steht und von dem Gegenstand des Streites nicht berührt wird. Diese Lösung setzt voraus, daß beide Parteien damit einverstanden sind, daß der Streit durch Schiedsspruch ausgetragen werde. Zahllose internationale Streitigkeiten von größerer und geringerer Bedeutung sind im Haag oder durch besondere Schiedsgerichte entschieden worden, die von den Parteien zu diesem Zwecke eingesetzt wurden. Es gibt aber eine dritte Art von Konflikten, die die Völker durch den Krieg auszutragen gewohnt waren, entweder weil sie meinten, daß es sich um „Ehrenfragen" handele und daß ihre nationalen Rechte keine Anerkennung finden würden, oder weil sie ent-

78) Für die Bundesmitglieder besteht jedoch keine Verpflichtung, sich an einer Exekution oder an Repressalien zu beteiligen.

schlossen waren, Macht vor Recht gehen zu lassen. Die friedliche Regelung dieser Art Konflikte hätte der Völkerbund in erster Linie zu verwirklichen suchen müssen. Die Gelegenheit war besonders günstig, als noch die Schrecknisse des grossen Krieges aller Welt in frischer Erinnerung waren. Der Verzicht auf den Krieg als ein Mittel der Politik wäre, wenn er sich verwirklichen ließe, die größte Errungenschaft des Weltkrieges. Aber auch dieser Verzicht würde nichts an der Tatsache ändern, daß zahllose Streitigkeiten immer von neuem auftauchen werden. Es gälte also eine Stelle zu schaffen, die für alle Fragen zuständig ist, die anderweitig nicht gelöst werden konnten.

Als eine solche Stelle könnte ein ständiger internationaler Gerichtshof angesehen werden, der von Männern besetzt wäre, die das Vertrauen der ganzen Welt besäßen. Vorbedingung jeden Erfolges wäre aber der obligatorische Charakter des Gerichtshofes. Wenn außer seiner Entscheidung noch die Möglichkeit eines Appells an die Waffen bestehen bleibt, dann wäre diese Einrichtung wertlos. Sie hätte keine größere Bedeutung als das Schiedsgericht, das bereits seit einem halben Menschenalter im Haag besteht. Dieses konnte den Frieden der Welt nicht sichern, da es keinen obligatorischen Charakter hat. Niemand war verpflichtet, es anzurufen, niemand gezwungen, dort zu erscheinen, und daher auch niemand bereit, in großen und nationalen Fragen sich seinem Urteil zu beugen. Am Haager Schiedshof gibt es Richter, die gestorben sind, ohne jemals ein Urteil abgegeben zu haben, und von den lebenden Richtern werden viele ins Grab sinken, ohne jemals einen Spruch zu fällen. Das Versagen dieses Schiedsgerichts ist darauf zurückzuführen, daß es keine Möglichkeit gab, den Gegner vor seine Schranken zu zwingen. Soll ein Weg gefunden werden, um den Krieg als Mittel der Politik auszuschalten, so daß die Anwendung militärischer Zwangsmaßnahmen auf die Urteilsvollstreckung beschränkt wird, so muß dieser Mangel der früheren Schiedsverfahren in erster Linie behoben werden.

Der Versailler Völkerbund konnte sich einer Aufgabe dieser Art naturgemäß nicht ganz entziehen. Artikel 14 der Bundessatzung bestimmt, daß der Rat den Plan zu einem ständigen internationalen Gerichtshof entwerfen und den Bundesmitgliedern unterbreiten solle. Die Errichtung dieses ständigen Gerichtshofes bedeutet einen gewissen Fortschritt in der Richtung, die bereits die Haager Konferenzen von 1899 und 1907 eingeschlagen hatten. Die Kompetenzen des Völkerbundgerichtshofes waren aber von vornherein äußerst beschränkt. Er befindet nur über die ihm von den Parteien unterbreiteten internationalen Streitfragen. Der Einlassungszwang fehlt. Der Antrag einer Partei genügt also nicht, um die Streitfrage anhängig zu machen. Neben der reinen Schiedstätigkeit hat der Gerichtshof über jede Streitfrage oder sonstige Angelegenheit

ein Gutachten abzugeben, die ihm vom Rate oder von der Bundesversammlung vorgelegt wird. Er ist also gleichzeitig ein ständiger Ausschuß für Rechtsfragen. Schließlich sind in den Friedensverträgen, z. B. den Artikeln 336, 337 und 386, ferner 415—420 und 423 des Versailler Vertrages, bestimmte Fälle der Entscheidung dieses ständigen Gerichtshofes überwiesen. Im allgemeinen ist er eine rechtsprechende und nicht auch eine rechtsbildende Instanz.

Die Aufgabe, das Statut für einen ständigen internationalen Gerichtshof zu entwerfen, lag dem Rat ob. Er hat sich mit der Frage schon frühzeitig befaßt. Man geht wohl nicht fehl, dies der Initiative von Léon Bourgeois (Frankreich) zuzuschreiben, der einer der führenden Geister der Haager Konferenzen war, ein vorzüglicher Kenner internationalen Rechtes, dessen Sinn für Gerechtigkeit aber leider durch die Politik getrübt ist. Der Rat beschloß in seiner zweiten Tagung, am 13. Februar 1920, eine Anzahl hervorragender Rechtsgelehrten zu einer Konferenz zu berufen, um einen Entwurf für den ständigen Gerichtshof auszuarbeiten [79]). Die Zahl dieser Juristen wurde auf der fünften Tagung, am 15. Mai 1920, auf zehn festgesetzt, und zwar auf fünf Vertreter der Großmächte und fünf Vertreter kleinerer Staaten.

Ein besonderer Ansporn für den Völkerbund war die Tatsache, daß bereits vom 16. bis 27. Februar 1920 im Haag eine Konferenz tagte, die sich mit der Schaffung eines internationalen Gerichtshofes befaßte. Vertreter von Holland, der Schweiz und der skandinavischen Länder haben damals einen Entwurf ausgearbeitet, aus dem sehr viel in den Entwurf der vom Völkerbund berufenen Juristenkonferenz übernommen wurde. Nur aus einer kleinlichen Prestigepolitik läßt sich erklären, daß weder in einer der Eröffnungsreden noch in den amtlichen Veröffentlichungen des Bundes dieser wertvollen neutralen Vorarbeiten gedacht worden ist.

Die internationale Juristenkonferenz des Völkerbundes trat am 16. Juni 1920 zusammen, und zwar auf Einladung der niederländischen Regierung im Haag. Leider konnte es sich Bourgeois, der als Vertreter des Rates die erste Sitzung dieser Kommission eröffnete, nicht versagen, die Gelegenheit dieser Rechtsgründung des Völkerbundes zu einer politischen Kundgebung im Sinne der Feindbundspropaganda zu benützen. „Der Sieg der Soldaten der Zivilisa-

79) Es verdient hervorgehoben zu werden, daß das Einladungsschreiben an das Versprechen des Feindbundes erinnert, die Vorschläge der deutschen und österreichischen Regierung bei der Errichtung des ständigen Gerichtshofes zu berücksichtigen. Befremdend ist hierbei nur, daß der Völkerbund sich so häufig verpflichtet fühlt, Abmachungen, Weisungen und Versprechen der Alliierten ohne weiteres auszuführen, als wäre er ein dem Feindbunde unterstelltes Organ. Hier handelt es sich auch insofern um eine Fortsetzung der Pariser Friedenskonferenz, als die ersten Vorarbeiten für den Gerichtshof von der am 28. April 1919 eingesetzten organisatorischen Kommission eingeleitet wurden.

tion und der Freiheit hat es gestattet, die schwersten Ungerechtigkeiten der Geschichte wieder gutzumachen und die grausamsten Knechtschaften der Vergangenheit zu beseitigen." Möge der Tag nicht allzu fern sein, wo ein zweiter Bourgeois das gleiche nach der Vernichtung des Versailler Betrugfriedens sagen kann. Möge er dann ebenfalls fortfahren: „Unterworfene Völker sind befreit worden, das Recht der Völker auf Selbstbestimmung ist anerkannt worden. Nunmehr darf man der Stunde entgegensehen, wo die gegebenen Tatsachen den Erfordernissen des Rechts nicht mehr widersprechen." Der Vorsitzende des Ausschusses, der belgische Minister Descamps, ging sogar so weit, die beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907 und die Pariser Friedenskonferenz von 1919 auf eine Stufe zu stellen! Diese Kostproben sind für den Ton des Völkerbundes bezeichnend und ebenso für den Geist, in dem die Mächte des Feindbundes an die Aufgabe herangehen, der Welt den ewigen Frieden zu sichern [80]).

Die Konferenz tagte bis zum 24. Juli 1920. Das Ergebnis ihrer fünfwöchentlichen Arbeit stellt eine hervorragende Leistung dar [81]). Von einer Würdigung der juristischen Gesichtspunkte, so wichtig sie auch sind, soll hier abgesehen werden. Sie mögen einer besonderen Darstellung vorbehalten bleiben. Dagegen dürfen einige Momente von politischer Bedeutung nicht übergangen werden. Diese politischen Fragen sind auch die einzigen, die bisher ernstlich erörtert worden sind.

Wenn auch der Völkerbund nur einen alten Faden weiterspinnt — an eine Abschaffung des Haager Schiedsgerichts ist zunächst nicht gedacht —, so sind doch einige Momente des positiven Fortschritts festzustellen. Alle Versuche der Haager Konferenz von 1907, die auf Begründung eines internationalen Gerichtshofes abzielten, blieben ohne Ergebnis, weil die Frage der Ernennung der Richter nicht zu lösen war. Es kann sich immer nur um eine beschränkte Zahl von Richtern handeln. Der Entwurf der Juristenkommission von 1920 sieht elf ständige und vier stellvertretende Richter vor. Auf der Haager Konferenz 1907 verlangte jede der Großmächte das Recht, einen Richterposten zu besetzen. Den übrigen Staaten, mehr als dreißig an Zahl, war es natürlich nicht möglich, sich mit einer alternierenden Besetzung der übrigen Stellen zu begnügen. Die Juristenkonferenz verfiel aber auf einen Ausweg, der einen durchaus brauchbaren Kompromiß darstellt. Aus einer Liste, die aus den Vorschlägen aller Bundesmitglieder zusammengestellt wird, wählen Rat und Bundesversammlung durch eine Mehrheit der Stimmen jeder der beiden Versammlungen die erfor-

80) Zu dieser Eröffnungssitzung war auch der deutsche Gesandte — als Zuschauer — geladen, verständigerweise aber nicht erschienen.

81) Avant-projet pour l'institution de la Cour Permanente de Justice Internationale, 2. Sonderheft des Journal Officiel, September 1920.

derliche Zahl von Richtern. Auf diese Weise behalten die Hauptmächte gewisse Vorzugsrechte, ohne daß dies besonders auffallend in Erscheinung tritt.

Die Juristenkonferenz hat durch einen kleinen Redaktionsscherz den Vereinigten Staaten, ohne sie zu nennen, das Recht gelassen, Richter für die Vorschlagsliste zu benennen und Streitfragen anhängig zu machen, auch wenn sie nicht Mitglieder des Völkerbundes werden und deshalb auch natürlich an der aktiven Richterwahl nicht teilnehmen können. Denn die Artikel 5 und 32 des Entwurfs (Artikel 5 und 35 der endgültigen Fassung) verleihen diese Rechte „allen Staaten, die im Anhang zu der Bundessatzung genannt oder nachträglich dem Bunde beigetreten sind". Im Anhang stehen bekanntlich die Vereinigten Staaten an erster Stelle[82]).

In einem sehr wesentlichen Punkt wich der Entwurf von den Bestimmungen der Satzung des Völkerbundes ab. Nach bisheriger Rechtsauffassung konnte ein Staat den anderen nur dann vor einen internationalen Gerichtshof oder ein Schiedsgericht laden, wenn dies in einem generellen Vertrage vorgesehen oder in einer speziellen Abmachung vereinbart worden war. Dem trägt der Artikel 14 der Bundessatzung Rechnung, wenn er bestimmt: Der ständige Gerichtshof befindet über alle ihm von den Parteien unterbreiteten internationalen Streitfragen. Im Gegensatz hierzu bestimmt der Artikel 15, daß es genügt, wenn eine der Parteien eine Streitfrage der (politischen) Schiedsgewalt des Rates unterbreitet. Dies folgt daraus, daß die Bundesmitglieder nach Artikel 13 übereingekommen sind, Streitfragen, die anderweitig nicht zufriedenstellend geregelt werden können, der Schiedsgerichtsbarkeit zu unterbreiten. Für den Ständigen Gerichtshof besteht eine entsprechende allgemeine Vereinbarung nicht. Die internationale Juristenkonferenz des Völkerbundes ist aber 1920 dem Beispiel der neutralen Juristenkonferenz vom Februar desselben Jahres gefolgt und hat, anscheinend auf Grund einer unzulässigen Auslegung dieses Artikels 13, in ihrem Entwurf (Art. 33) vorgesehen, daß ein Staat den anderen ohne weiteres vor den Gerichtshof laden könne. Der Gerichtshof entscheidet dann selbst die Kompetenzfrage[83]).

Dieser Entwurf hat dem Rat zum ersten Male auf seiner Tagung in San Sebastian, im August 1920, vorgelegen. Er konnte natürlich in der Kürze der Zeit zu einem so gewaltigen Projekt im einzelnen nicht Stellung nehmen und behielt sich die weitere Prüfung vor, an der sich die Bundesmitglieder beteiligen sollten. Die Rückäußerungen einzelner Regierungen lagen auf der Tagung des Rates

82) Die Regierung in Washington hat allerdings im Juni 1921 auf die Einladung des Völkerbundes, amerikanische Kandidaten zu dem internationalen Gerichtshof zu benennen, geantwortet, daß diese Frage die Vereinigten Staaten nicht interessiere.

83) Vergleiche hiermit die Bestimmungen des deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrags oben S. 246 Anm. 76.

in Brüssel im Oktober 1920 vor. Es wurde von mehreren Ländern besonders gegen die Ausdehnung der Kompetenzen des Ständigen Gerichtshofes Einspruch erhoben, die über den Wortlaut der Bundessatzung hinausgehe. Diese Kritik richtete sich also in erster Linie gegen den Artikel 33 des Entwurfes. Wenn auch der Rat in seiner Brüsseler Tagung an dem Entwurf der Haager Kommission möglichst wenig zu ändern bestrebt war, konnte er doch nicht umhin, sich auf den Buchstaben der Satzung zu berufen, nach dem die Zuständigkeit des Gerichtshofes vom übereinstimmenden Willen beider Parteien abhängig ist. Damit fiel der Artikel 33 des Entwurfs. Außerdem fügte der Rat auf englisches Betreiben noch die Bestimmung ein, welche die Veröffentlichung des Standpunktes der Minderheit gegenüber dem Urteilsspruch vorsieht.

Auf der Bundesversammlung 1920 wurde der Entwurf zu einem Ständigen Internationalen Gerichtshof zunächst von einer besonderen Kommission, der dritten, geprüft. In dieser fanden die hauptsächlichsten Kämpfe hinter verschlossenen Türen statt, namentlich in einer Unterkommission von zehn Juristen, von denen fünf der Haager Kommission angehört hatten; sechs von ihnen gehörten Staaten an, die im Rat vertreten waren. Die Verhandlungen in der Bundesversammlung geben darum nur ein unzulängliches Bild der Gegensätze und der vorhandenen Streitpunkte. Die Auseinandersetzungen in der Kommission drehten sich wieder vornehmlich um die Frage des obligatorischen Charakters des Gerichts, den die Großmächte ablehnten, wie dies bereits der Rat getan hatte. Die Mehrheit der Delegierten war für Annahme des ursprünglichen Entwurfes der Haager Juristenkommission. Die Minderheit siegte jedoch und setzte einen Kommissionsbeschluß durch, nach dem es lediglich den einzelnen Staaten freigestellt wurde, unter sich Verträge mit weitgehender Bindung zu schließen. Damit war dem Entwurf das Herz herausgeschnitten.

Die konservativen Großmächte, eifrig bedacht, ihre Vormachtsstellung und das Recht auf den Krieg als letztes Mittel der Politik zu wahren, stellten auch die Zuständigkeit der Bundesversammlung in Frage, den ständigen Gerichtshof ins Leben zu rufen. Der Entwurf mußte infolgedessen durch die einzelnen Staaten ratifiziert werden, so daß der Gerichtshof erst ins Leben treten konnte, nachdem die Hälfte der Mitglieder ihre Zustimmung erklärt hatte[84]). Dies war jedoch bis zur Bundestagung 1921 geschehen. Auch blieb die Zuständigkeit des Gerichtshofes auf vier Fragen beschränkt: die Auslegung von Verträgen, die Auslegung von Urteilssprüchen, Streitigkeiten des internationalen Rechtes und Streitigkeiten über

84) Das betreffende Protokoll ist am 16. Dezember 1920 zur Unterzeichnung aufgelegt worden, nachdem der Rat es am 14. Dezember genehmigt hatte.

die Höhe der Entschädigung im Falle der Verletzung von Vertragspflichten.

Die Bundesversammlung hat an diesen Beschlüssen nichts zu ändern vermocht, obwohl sie am 13. Dezember 1920 sieben Stunden lang über den Ständigen Gerichtshof verhandelte. Sie wagte nicht einmal eine Erörterung der wesentlichen Punkte. Es offenbarte sich bei dieser Gelegenheit wieder der Gegensatz zwischen den Großmächten und den kleineren Staaten, wobei aber ein Teil der europäischen Neutralen, nämlich Norwegen, Holland und die Schweiz, aus Opportunitätsgründen die überseeischen Länder in Stich ließen. In der von der Bundesversammlung am 13. Dezember angenommenen und am 14. Dezember auch vom Rat genehmigten Fassung des Statuts ist kein Obligatorium enthalten. Es wurde aber vereinbart, daß die Bundesmitglieder (und die im Anhang der Bundessatzung genannten Staaten) in einem besonderen Protokoll sich auf Gegenseitigkeit verpflichten können, die Gerichtsbarkeit des Ständigen Gerichtshofes allgemein oder in den Fällen, die in Artikel 36 des Statuts aufgezählt sind, als obligatorisch anzuerkennen. Dieses besondere Protokoll haben bisher nur wenige Staaten, und keine einzige der Hauptmächte, unterzeichnet.

Im Grunde ist also kein nennenswerter Fortschritt gegenüber der Vorkriegszeit erzielt worden, wenn auch nunmehr ständige Richter tagen. Als Einrichtung hat der Völkerbund hier wieder einmal versagt, denn die heute vorhandenen Entwicklungsmöglichkeiten bestanden auch für das Haager Schiedsgericht und wären unter dem Eindruck des großen Krieges vielleicht bei diesem rascher verwirklicht worden, wenn nicht der Völkerbund dazwischen getreten wäre, den die Großmächte sich als Werkzeug der Reaktion dienstbar gemacht haben. Ihr internationaler Gerichtshof erhält erst dann obligatorischen Charakter, wenn die einzelnen Staaten ihm diesen durch besondere Verträge verleihen. Hierzu bedarf es keines Völkerbundes. Der obligatorische Charakter ist nun einmal Voraussetzung der internationalen Gerichtsbarkeit: ohne ihn besteht sie überhaupt nicht. Alles das, was dem Gerichtshof in seiner gegenwärtigen Gestalt obliegt, könnte auch das Haager Schiedsgericht leisten.

Der Ständige Gerichtshof hat seine Arbeiten erst nach Ernennung der Richter, also nach der Bundesversammlung 1921, aufnehmen können, nachdem inzwischen die Mehrheit (bis zum 20. August 1921 28 von 48, seither weitere 15) der Bundesmitglieder den Entwurf bzw. das Protokoll ratifiziert hatte[85]). Das Protokoll über die obligatorische Gerichtsbarkeit haben erst 16 Staaten ratifiziert: Österreich, Bulgarien, Costa Rica, Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, San Salvador, die Schweiz,

85) Hierzu bedurfte es wiederholter dringender Mahnungen des Rates.

Uruguay, China, Haiti, Panama, Finland, Litauen, sowie — unter besonderem Vorbehalt — Brasilien[86]). Nicht eine der Hauptmächte folgte ihrem Beispiel, trotz des warmen Appells, den Motta (Schweiz) am 4. Oktober 1921 vor der Bundesversammlung an sie richtete. Es ist leider nicht zu erwarten, daß die Einrichtung des Ständigen Gerichtshofes in absehbarer Zeit im Rahmen des Völkerbundes eine Erweiterung und seinen natürlichen Ausbau erfahren wird. Die führenden Völkerbundsmächte denken gar nicht daran, das (gleiche) Recht an Stelle der (eigenen) Macht treten zu lassen. Der Gerichtshof dient ihnen als Aushängeschild. Seine Begründung bezweckt in erster Linie Reklame. Sie soll eine Rechtssicherheit vorspiegeln, die in Wirklichkeit nicht vorhanden ist.

Der internationale Gerichtshof, der am 30. Januar 1922 zum erstenmal im Friedenspalast[87]) zusammentrat, besteht aus den folgenden Vertretern: Altamira (Spanien), Anzilotti (Italien), Ruy Barbosa (Brasilien), de Bustamente (Cuba), Viscount Finlay (England), Huber (Schweiz), Loder (Holland), J. B. Moore (Vereinigte Staaten), Nyholm (Dänemark), Oda (Japan), Weiß (Frankreich). Als stellvertretende Richter sind ernannt: Beichmann (Norwegen), Jowanowitsch (Südslavien), Negulesco (Rumänien), Chung-hui Wang (China). Moore ist übrigens nicht von den Vereinigten Staaten, sondern von Italien vorgeschlagen worden. Nordamerika hat, wie bereits gesagt, die Beteiligung an diesem Gerichtshof abgelehnt. Durch die Ernennung Moores wurde die gänzliche Übergehung Deutschlands gewissermaßen unterstrichen. Den Schaden der Ausschließung eines Kulturvolkes von sechzig Millionen hat der Völkerbund selbst zu tragen[88]). Deutschland erwachsen hieraus keine Nachteile, da es gemäß Artikel 31 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs das Recht hat, einen Richter deutscher Staatsangehörigkeit zu ernennen, so oft es als streitende Partei vor diesem Gerichtshof auftritt.

Der Internationale Gerichtshof wurde am 15. Februar 1922 mit feierlichen Ansprachen eröffnet. Da Cunha, der als erster und im Namen des Rates sprach, brachte das Bedauern seines Landes zum

86) Alle diese Staaten unterzeichneten unter Vorbehalt der Gegenseitigkeit und nur auf 5 Jahre, Brasilien sogar mit dem Vorbehalt, daß erst zwei der Hauptmächte das Protokoll ebenfalls ratifizierten.

87) Die Carnegie-Stiftung hat einen Teil der Räumlichkeiten des Haager Friedenspalastes dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zur Verfügung gestellt.

88) Von den elf ständigen Richtern für den internationalen Gerichtshof gehören drei dem spanisch-portugiesischen Kulturkreis (Spanien, Brasilien und Cuba), zwei dem angelsächsischen (England, Vereinigte Staaten), einer dem ostasiatischen (Japan), zwei dem französisch-italienischen (Frankreich, Italien), drei dem peripheren-germanischen (Dänemark, Holland, Schweiz) an. Von den elf Richtern sind vier Nichteuropäer, drei Amerikaner und einer Asiate. Der Kleinen Entente ist es nicht gelungen, einen slavischen Vertreter durchzudrücken.

Ausdruck, daß die Bundessatzung keine obligatorische Rechtsprechung vorsehe. Zugleich gab er der Hoffnung Ausdruck, daß das freiwillige Obligatorium auch von den Großmächten bald übernommen werde. Der niederländische Minister des Äußeren, Karnebeek, gedachte bei dieser Gelegenheit unter anderem der oben erwähnten Vorkonferenz holländischer, schweizerischer und skandinavischer Juristen vom Februar 1920. Im ersten Jahre seiner Tätigkeit befaßte sich der Gerichtshof lediglich mit der Erstattung von Gutachten.

Der Ständige Internationale Gerichtshof ist für die große Mehrheit der Bundesmitglieder, die sich nicht auf die freiwillige obligatorische Klausel verpflichtet haben, nur ein ständiger fakultativer Schiedshof. Er „befindet über alle ihm von den Parteien unterbreiteten internationalen Fragen". Darüber hinaus enthält jedoch der letzte Satz von Artikel 14 die wertvolle Bestimmung, daß der Gerichtshof rechtliche Gutachten für den Rat abzugeben hat. Viele von den Streitigkeiten, die eine Partei der Vermittlung des Rates überweist, und namentlich die Fälle, in denen eine Partei sich zuunrecht dem Schiedsverfahren entzogen hat, werden ganz oder teilweise reine Rechtsstreitigkeiten sein, deren Entscheidung durch eine politische Instanz unzweckmäßig oder gar bedenklich wäre. Dem Rate ist dann anheimgestellt, ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Rechtsfragen einzuholen. Die gutachtliche Äußerung des Gerichtshofes stellt zwar keinen vollstreckbaren Spruch dar, sie wird aber die Grundlage eines einstimmigen Vermittlungsvorschlages des Rates abgeben können. Hierdurch ließe sich einer Umgehung der grundsätzlichen Pflicht zur Einlassung auf das Rechtsverfahren vorbeugen — wenn der Rat ihr nicht selbst Vorschub leistet.

Deutschlands Stellungnahme zum Ständigen Gerichtshof des Völkerbundes kann nicht zweifelhaft sein. Ein Staat, der eine Politik des Rechts führen will und führen muß, kann jede Neuerung dieser Art nur begrüßen. Deutschland steht naturnotwendig auf seiten derer, die die weitestgehenden Forderungen stellen und die obligatorische Gerichtsbarkeit befürworten. Es sollte seinen Standpunkt unterstreichen, indem es mit den Staaten, die nicht den Versailler Frieden unterzeichnet haben, Verträge abschließt, die eine Entscheidung aller Streitfragen durch obligatorischen Schiedsspruch vorsehen. Einen bemerkenswerten und erfreulichen Anfang in dieser Richtung macht der mehrfach erwähnte deutsch-schweizerische Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag vom 3. Dezember 1921. Ein Vertragssystem dieser Art würde Deutschland für alle Zeiten von der Schiedsgerichtsbarkeit des Völkerbundes unabhängig machen. Diese steht ihm jedoch ebenfalls, wenigstens teilweise, zur Verfügung. Gemäß Artikel 35 § 2 des Statuts kann Deutschland als Partei vor dem Ständigen Gerichtshof erscheinen.

Würde allerdings Deutschland Mitglied des Völkerbundes, oder schlösse es mit den Mächten des Feindbundes Verträge ab, nach denen es sich dem Urteil des Ständigen Gerichtshofs wie ein Bundesmitglied unterwerfen müßte, so wäre diese Einrichtung eine neue Fessel und ein verstärkter Zwang zur Durchführung des Versailler Vertrages. Die Aussichten auf Revision würden vermindert. Dies erklärt auch, weshalb Bourgeois (Frankreich) mit solchem Eifer die Begründung des Ständigen Gerichtshofs betrieben hat. Es besteht leider kein Zweifel, daß vor diesem Gericht der Einwand des Betruges und des Zwanges beim Abschluß des Versailler Vertrages niemals Geltung finden wird, wenn er auch als gerichtsnotorisch anzusehen ist. Gemäß Artikel 35 (1) gehört der Friedensvertrag unzweifelhaft zu den internationalen Abkommen, über deren Anwendung und Auslegung der Gerichtshof zu entscheiden hat. Er darf aber nur nach Buchstabenrecht und nicht nach Billigkeit entscheiden. Auch hier gilt: summum jus summa injuria. Zur Abwehr neuer Vertragserweiterungen könnte aber der Ständige Gerichtshof unter Umständen dienlich sein.

Der vorerwähnte Artikel 35 des Statuts dieses Internationalen Gerichtshofes bestimmt im Absatz 2:

Die Bedingungen, unter denen er den übrigen Staaten offensteht, werden, unter Vorbehalt der besonderen Bestimmungen der zu Recht bestehenden Verträge, vom Rate festgesetzt, und zwar so, daß unter keinen Umständen für die Parteien Ungleichheiten daraus entstehen dürfen.

Dieser Nachsatz, der die Vollmacht des Rates einschränkt, bildet einen begrüßenswerten und notwendigen Fortschritt gegenüber Artikel 17 der Völkerbundssatzung, der ihm volle Freiheit läßt, in welchem Sinne er die Artikel 12 bis 16 bei der Anwendung auf Nichtmitglieder abändern will.

Der Rat hat sich am 12. Mai 1922 mit den Bedingungen für Nichtmitglieder befaßt und diese am 17. Mai — vorbehaltlich späterer Änderungen — festgelegt. Diese Tatsache und die Möglichkeit, die sie eröffnet, ist in Deutschland nicht genügend beachtet worden. Der Rat hat generelle Bestimmungen erlassen und in liberaler Weise darauf verzichtet, von Fall zu Fall Vorschriften zu machen. Zwar behält er sich vor, diese Bestimmungen jederzeit wieder aufzuheben oder abzuändern, die einmal anhängigen Verfahren sollen hiervon jedoch nicht berührt werden.

Der Gerichtshof des Völkerbundes ist mit Richtern besetzt, die nach Recht und Vertrag zu urteilen haben. Politische Entscheidungen sind nach der Satzung und nach dem Statut ausgeschlossen. Hier können also deutsche Beschwerden, z. B. gegen rechtlose „Sanktionen", nicht die gleiche Behandlung erfahren, wie vor dem Rat des Völkerbundes. Es hätte also nahegelegen, daß Deutschland die Frage der Ausdehnung der Rheinlandsbesetzung, der bestehenden sowohl wie der künftig drohenden, vor diesen Gerichtshof brachte. Hierzu ist es nach dem Statut des Gerichts berechtigt. Nach den

vom Rat für Nichtmitglieder festgesetzten Bedingungen ist nur erforderlich, daß es sich vorher zur Anerkennung und Ausführung des Urteils verpflichtet. Dies könnte Deutschland unbedenklich tun. Kein unparteiischer Gerichtshof der Welt wird jemals die Ausdehnung der Rheinlandsbesetzung als zu Recht bestehend anerkennen. Der § 18 der Anlage II des Teils VIII läßt eine derartige Auslegung des Versailler Vertrages nicht zu. Die Gebietsbesetzung als Sicherung für Vertragserfüllung wurde in den Artikeln 428—432 erschöpfend geregelt, ihre Erweiterung ist nicht vorgesehen. Der Gerichtshof müßte demnach entscheiden, daß jede Neubesetzung deutschen Gebietes eine kriegerische Handlung sei, die weder nach den Bestimmungen der Völkerbundssatzung zulässig ist, noch von Deutschland geduldet zu werden braucht.

Freilich ist sehr damit zu rechnen, daß es die Alliierten auf die Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes nicht ankommen lassen werden. Ein Einlassungszwang besteht für sie nicht. Wenn sie aber dieser Entscheidung ausweichen, geben sie vor aller Welt die Rechtlosigkeit ihrer Gewaltmaßnahmen zu. Dies Ergebnis darf in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden. Die deutsche Regierung täte gut, sie noch jetzt herbeizuführen und auf diese Weise den Haag gegen Genf auszuspielen. Der Widerspruch zwischen der vor dem Waffenstillstand vertraglich vereinbarten Friedensgrundlage und den Ergebnissen der Pariser Friedenskonferenz ist so ungeheuer, daß er sich in allem widerspiegelt, was heute noch an das Wilsonprogramm erinnert — in erster Linie im Völkerbund, dessen politische Praxis nicht selten auch mit den Bestimmungen seiner eigenen Satzung in Widerspruch steht. Deutschland sollte jede Gelegenheit wahrnehmen, um auf diesen Gegensatz hinzuweisen, einmal um die Unehrlichkeit der Feindbundpolitik an den Pranger zu stellen, dann aber auch, um zur Reform des Völkerbundes beizutragen. Hier ist eine gute Gelegenheit bisher versäumt worden.

▽ ▽

Die Vermittlung durch den Rat

Für alle Streitfälle, die nicht durch Schiedsspruch Erledigung finden, schreibt die Satzung obligatorische Vermittlung durch den Rat oder durch die Bundesversammlung vor, jedoch erst dann, wenn mit einem Bruch zu rechnen ist. Da es sich somit meist um dringliche Fälle handeln wird, ist das Verfahren für die Parteien erleichtert worden: es genügt eine Anzeige an den Generalsekretär des Bundes, der alles Weitere veranlaßt. Für beide Teile, „Kläger" wie „Beklagten", besteht die Verpflichtung, dem Rat bzw. der Bundesversammlung ihre Auffassung und ihr Beweismaterial mitzuteilen. Sie nehmen gemäß Artikel 4 Absatz 5 an den Verhand-

lungen dieser Körperschaften teil. Diese Bestimmungen finden nach Artikel 17 Absatz 1 auch auf Nichtmitglieder Anwendung, sofern sie die Aufforderung erhalten, sich der Vermittlung des Bundes zu unterwerfen. Artikel 15 Absatz 1 und 2 lauten:

Entsteht zwischen Bundesmitgliedern eine Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte, und wird diese Streitfrage nicht, wie im Artikel 13 vorgesehen, der Schiedsgerichtsbarkeit (oder einer gerichtlichen Regelung) unterworfen, so kommen die Bundesmitglieder überein, sie vor den Rat zu bringen. Zu diesem Zwecke genügt es, wenn eine der Parteien den Generalsekretär von der Streitfrage benachrichtigt; dieser veranlaßt alles Nötige zu erschöpfender Untersuchung und Prüfung.

Die Parteien haben ihm binnen kürzester Frist eine Darlegung ihres Falles mit allen einschlägigen Tatsachen und Belegstücken mitzuteilen; der Rat kann deren sofortige Veröffentlichung anordnen.

Die Vermittlung des Völkerbundes erhält dadurch besondere Bedeutung, daß sie bereits auf Verlangen e i n e r Partei erfolgen muß, während das Schiedsverfahren das Einverständnis beider Parteien voraussetzt. Die Ablehnung der Vermittlung wäre eine Verletzung des Völkerbundsvertrages, für die allerdings keine Strafmaßnahmen vorgesehen sind. Wenn sie erfolgte, so müßte sinngemäß das Verfahren trotzdem seinen Gang nehmen. Schon im ersten Stadium der Vermittlungsaktion kann der Rat die Streitfrage vor die Öffentlichkeit bringen. Verpflichtung hierzu besteht nicht[89]), ebensowenig wie für die Parteien oder gar für die Bundesmitglieder zur Verbreitung der diesbezüglichen Veröffentlichungen des Völkerbundes. Wenn es dem Rate nicht gelingt, die Streitfrage zu schlichten, so ist er dagegen (gemäß Art. 15 Abs. 4) zur Veröffentlichung eines Berichtes verpflichtet, der eine Darstellung des Tatbestandes und seine Vorschläge enthält.

Der Rat soll zunächst einen Vergleich (settlement, règlement) anstreben, d. h. eine von beiden Parteien freiwillig angenommene Lösung. Es liegt nahe, daß die Hauptmächte ihren Vermittlungsvorschlag unter dem Druck ihrer Macht und ihres Ansehens zur Annahme empfehlen werden. Eine Gewähr für ihre Uneigennützigkeit besteht nicht. Unter diesen Umständen wäre es doppelt erwünscht, daß ein vom Rat unabhängiges, unparteiisches Organ wenigstens die Untersuchung führte, die den Vergleichsverhandlungen notwendig vorhergeht. Die 1. Haager Konvention von 1907 sah für diesen Zweck eine paritätische Kommission vor, die sich allerdings auf die Feststellung von Tatsachen zu beschränken hatte. Die Bundessatzung kennt dergleichen nicht. Eine derartige Bestimmung wäre auch mit der Allmacht des Rates kaum vereinbar.

Der Rat ist bei seiner Entscheidung an keine materiellen Rechtsnormen gebunden. Sein Vorschlag soll aber „gerecht und geeignet" sein. Die einzige Gewähr hierfür liegt in der Öffentlichkeit begründet. Alle im Rate vertretenen Staaten, zu denen auch die Par-

89) Im Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 war die Veröffentlichung des Tatbestandes obligatorisch.

teien gehören, können ihre eigene Stellungnahme und deren Begründung veröffentlichen.

Der Rat bemüht sich, die Schlichtung der Streitfrage herbeizuführen. Gelingt es, so veröffentlicht er, soweit er es für zweckdienlich hält, eine Darstellung des Tatbestandes mit den zugehörigen Erläuterungen und dem Wortlaut des Ausgleichs.

Kann die Streitfrage nicht geschlichtet werden, so erstattet und veröffentlicht der Rat einen auf einstimmigem Beschluß oder Mehrheitsbeschluß beruhenden Bericht, der die Einzelheiten der Streitfrage und die Vorschläge wiedergibt, die er zur Lösung der Frage als die gerechtesten und geeignetsten empfiehlt.

Jedes im Rate vertretene Bundesmitglied kann gleichfalls eine Darstellung des Tatbestandes der Streitfrage und seine eigene Stellungnahme dazu veröffentlichen. (Art. 15 Abs. 3 bis 5.)

Gelingt es nicht, den Streit durch einen Vergleich zu schlichten, so ändert sich die Rolle des Rates. Aus dem Vermittler wird ein Schiedsrichter, der seinen Spruch in Form eines Berichtes fällt. Der Rat muß diesen Bericht unter allen Umständen erstatten, sei es mit einstimmigem Beschluß oder mit Mehrheitsbeschluß. Dies gilt auch für den Fall, daß er gemäß Absatz 8 zu einem non liquet gelangt. Ist der Bericht einstimmig beschlossen worden, wobei die Stimme der beteiligten Staaten natürlich nicht zählt, so gilt der Streitfall insofern als erledigt, als die Bundesmitglieder gegen keine Partei, die sich dem Vorschlag fügt, zum Kriege schreiten dürfen. Der Vermittlungsvorschlag ist demnach nur beschränkt bindend, denn der Völkerbund vollstreckt den Beschluß nicht. Dies bleibt den Parteien überlassen. Wenn die Partei, der aus dem Vermittlungsvorschlag Verpflichtungen erwachsen, deren Erfüllung verweigert, so steht es der anderen Partei — nach Ablauf von drei Monaten — frei, sich selbst Recht zu schaffen, d. h. eventuell zu den Waffen zu greifen. Die Bundesmitglieder müssen diese Selbsthilfe, wie gesagt, dulden. Wenn dagegen eine Partei zum Kriege schreitet, obwohl sich die Gegenpartei dem Vermittlungsvorschlag fügt, so ist sie als Friedensbrecher anzusehen, und es gelangen die Sanktionen des Artikels 16 zur Anwendung.

Wird der Bericht des Rates von denjenigen seiner Mitglieder, die nicht Vertreter der Parteien sind, einstimmig angenommen, so verpflichten sich die Bundesmitglieder, gegen keine Partei, die sich dem Vorschlag fügt, zum Kriege zu schreiten. (Art. 15 Abs. 6.)

Wird die Einstimmigkeit nicht erreicht, so erhalten, wie gesagt, nach drei Monaten die Staaten volle Handlungsfreiheit, können also zum Kriege schreiten:

Findet der Bericht des Rates nicht einstimmige Annahme bei denjenigen seiner Mitglieder, die nicht Vertreter der Parteien sind, so behalten sich die Bundesmitglieder das Recht vor, die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit für nötig erachten. (Art. 15 Abs. 7.)

Die Frage, wie sich die übrigen Bundesmitglieder zu den streitenden Parteien im Falle eines solchen erlaubten Krieges zu verhalten haben, ist — wie oben bereits erwähnt — schwierig und nicht geklärt. Nach dem Wortlaut der Satzung behalten sich die Bundes-

mitglieder die nötig erscheinenden Schritte vor. Bourgeois (Frankreich) erläuterte dies vor der Pariser Friedenskonferenz am 28. April 1919 dahin, daß jeder Staat seine Handlungsfreiheit wiedergewinne. „Er kann mit den Waffen dem Staat oder den Staaten beistehen, die er unterstützen will: das ganze System der Bündnisverpflichtungen kommt dann mit Genehmigung des Völkerbundes zur Geltung." Die Auslegung dieses Delegierten der Völkerbundskommission der Friedenskonferenz mag anfechtbar sein. Unzweifelhaft hat er aber den Gang richtig vorausgesagt, den die Ereignisse vorkommendenfalls nehmen werden. Der „Völkerbund" würde in solcher Lage versagen.

Hiervon abgesehen, weist der Artikel 15 noch einen großen Mangel auf: wenn sich nämlich der verklagte Staat in Besitz befindet, so bleibt dem Kläger, auch wenn sich der Rat einstimmig zu seinen Gunsten ausspricht, nur die Selbsthilfe übrig, falls der Gegner nicht freiwillig erfüllt. Für kleine oder schwache Staaten ist aber die Möglichkeit, sich durch Krieg oder andere Zwangsmittel Recht zu verschaffen, häufig ganz ausgeschlossen. Der Umstand, daß der Völkerbund nicht wie im Falle des Artikels 13 Absatz 4 seine Machtmittel zur Durchführung seiner Vorschläge einsetzt[90]), hat den Vorteil, daß die Einstimmigkeit des Berichtes unter diesen Voraussetzungen leichter zu erreichen ist. Dadurch wird aber der Nachteil dieser offensichtlich vorhandenen Lücke nicht aufgewogen.

In diesem Zusammenhange sei besonders darauf hingewiesen, daß der „Bericht" des Rates für Deutschland besondere Gefahren birgt. Hätte Deutschland in einem Konflikt mit einem Bundesmitgliede Aussicht auf Erfolg, so könnte sein Gegner leicht den Völkerbund zu seiner Unterstützung aufbieten. Unter Androhung der Bundesexekution würde man versuchen, Deutschland gemäß Artikel 17 zur Unterwerfung unter die Verpflichtungen der Bundessatzung zu zwingen. Darauf würde der Gegner Schiedsspruch, Internationalen Gerichtshof und Vergleich ablehnen, so daß nur das Verfahren vor dem Rat übrig bliebe, und zwar die Entscheidung durch einen „Bericht". Handelt es sich um eine Hauptmacht oder einen ihrer Günstlinge, so würde natürlich eine „oberschlesische" Entscheidung zustande kommen. Um Einstimmigkeit zu erzielen, würden zwar den neutralen Mitgliedern des Rates gewisse Konzessionen, namentlich in bezug auf die äußere Form und den Schein der Billigkeit, gemacht werden, in Wirklichkeit blieben aber voraussichtlich — wie heute die Dinge liegen — die Forderungen der Gerechtigkeit sowie die deutschen Interessen so gut wie unberücksichtigt. Deutschland hätte als streitende Partei keinen direkten

90) In dem Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 war wenigstens vorgesehen, daß der Rat im Falle einer Weigerung, sich dem Vermittlungsvorschlage zu fügen, geeignete Maßnahmen zu dessen Sicherung zu ergreifen habe.

Einfluß auf die Entscheidung dieses „Berichts", während die Mehrheit des Rates die Rolle gegnerischer Anwälte spielen würde. Das Ergebnis kann kaum zweifelhaft sein. Selbst wenn das Urteil nicht zugunsten von Deutschlands Gegner im Streit gefällt würde, so wäre es doch sicherlich von den Interessen des Feindbundes diktiert, die den unseren in der Regel gerade entgegengesetzt sind. Ließe sich Deutschland jemals auf das Völkerbundsverfahren ein, so müßte es Garantien gegen einen Mißbrauch des Artikels 15 fordern.

Artikel 15 Absatz 8 lautet:

Macht eine Partei geltend, und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Rechte zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in einem Berichte festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen.

Dem Völkerbund ist somit jede Einmischung in die inneren Verhältnisse eines Mitgliedstaates untersagt. Eine gewisse Einschränkung erfährt diese Bestimmung durch die Verträge über Schutz der Minderheiten, die noch zu erörtern sein werden. Der Grund für die Verwerfung jeder innerpolitischen Ingerenz ist in der Abneigung der Hauptmächte zu suchen, Fragen wie die irische, die der japanischen Einwanderung, der Schutzzölle, aber auch Fragen der Verfassung und ähnliche vor ein Weltforum gelangen zu lassen. Der Bund würde sich andernfalls mit den zahlreichen Irredenten befassen können und befassen müssen, die die Pariser Friedenskonferenz geschaffen hat. Da der Anschluß Deutsch-Österreichs an das Reich eine innerpolitische Frage ist, bei der dem Bunde keine Ingerenz zusteht, wurde er im Artikel 80 des Versailler Vertrages ausdrücklich von der Genehmigung des Rates abhängig gemacht. Außerdem liegt es im Ermessen des Rates, also der Hauptmächte, die „ausschließliche Zuständigkeit" der Partei anzuerkennen oder nicht. Praktische Anwendung fand dieser Artikel bei dem Einspruch Finlands gegen die Einmischung des Bundes in die Aalandsfrage, der, wie oben dargelegt wurde, zurückgewiesen worden ist. Der Rat erstattet auch dann einen Bericht, wenn er den Einspruch anerkennt und das Eingreifen ablehnt.

Die ausschließliche Zuständigkeit der Parteien für innerpolitische Angelegenheiten ist die einzige Frage, die der Rat vor Einleitung einer Vermittlung zu prüfen hat. Die weitere Vorfrage, ob wirklich die Gefahr eines Bruches zwischen den Streitenden vorliegt, ist bereits dadurch bejaht, daß eine der Parteien den Fall vor den Rat gebracht hat.

Der Rat kann, wenn z. B. eine Anzahl seiner Mitglieder selbst Partei sind, die Streitfrage vor die Bundesversammlung bringen. Es steht auch jeder der Parteien frei, dies zu verlangen. Sie muß sich aber hierzu rasch entschließen und den entsprechenden Antrag binnen zwei Wochen stellen, gerechnet von dem Zeitpunkt, an dem der Fall vor den Rat gebracht wurde.

Der Rat kann in allen in diesem Artikel vorgesehenen Fällen die Streitfrage vor die Bundesversammlung bringen. Die Bundesversammlung hat sich auch auf Antrag einer der Parteien mit der Streitfrage zu befassen; der Antrag ist binnen 14 Tagen zu stellen, nachdem die Streitfrage vor den Rat gebracht worden ist.

In jedem der Bundesversammlung unterbreiteten Falle finden auf das Verfahren und die Befugnisse der Bundesversammlung die Bestimmungen dieses Artikels und des Artikels 12, die sich auf das Verfahren und die Befugnisse des Rates beziehen, mit der Maßgabe Anwendung, daß ein Bericht, den die Bundesversammlung unter Zustimmung der Vertreter der dem Rate angehörenden Bundesmitglieder und der Mehrheit der anderen Bundesmitglieder immer mit Ausschluß der Vertreter der Parteien verfaßt, dieselbe Bedeutung hat wie ein Bericht des Rates, den seine Mitglieder mit Ausnahme der Vertreter der Parteien einstimmig gutheißen. (Art. 15 Abs. 9 und 10.)

Wilson hat der Pariser Friedenskonferenz am 14. Februar 1919 angedeutet, daß in diesen Bestimmungen ein Schutz gegen die Allmacht des Rates liege, da sie eine Flucht in die Öffentlichkeit ermöglichten. Das ist jedoch nur in sehr begrenztem Maße der Fall. Da es sich meist um dringliche Fälle handelt, weil ja die Gefahr eines Bruches vorliegt, so kommt die Anrufung der Bundesversammlung meist nur in Frage, wenn diese gerade tagt oder ihr Zusammentritt nahe bevorsteht. Auch bleibt der Einfluß des Rates der gleiche, da ein Bericht der Bundesversammlung nur mit einstimmiger Genehmigung der Ratsmitglieder zustande kommen kann. Gegenüber dem Veto einer einzelnen Hauptmacht ist die größte Mehrheit einer Bundesversammlung ohnmächtig. Die Möglichkeit, jede Streitigkeit vor die Versammlung zu bringen, bedeutet demnach keine Garantie für die im Rat nicht vertretenen Staaten. Auch ist eine Berufung von der Entscheidung des Rates an die der Bundesversammlung, gewissermaßen an eine höhere Instanz, nicht möglich. Daß die Einstimmigkeit der Bundesversammlung nicht verlangt wird, hat seinen guten Grund. Sie wäre praktisch kaum zu erzielen.

Die Schaffung eines obligatorischen Verfahrens für die nicht gerichtsfähigen Streitigkeiten bedeutet einen großen Fortschritt. Da aber die Bundesversammlung hierbei nahezu ausscheidet, erhält der Rat eine Monopolstellung als technische Behörde der Vermittlung. Seine Allmacht ist infolgedessen sehr groß und wird noch stärker dadurch, daß er gemäß Artikel 11 Absatz 1 berufen ist, bei jeder Kriegsdrohung geeignete Maßnahmen zum Schutze des Völkerfriedens zu treffen. Welche Möglichkeiten liegen in diesen Worten und welche Gefahren! Die Lehren der Geschichte lassen sehr ernste Bedenken aufkommen. Gar zu oft haben mächtige Staaten unter dem Vorwande der Vermittlung interveniert und den Streitenden eine ihren eigenen Interessen entsprechende Entscheidung aufgezwungen. Nunmehr haben sich die Bundesmitglieder vertraglich der Vermittlung oder Intervention der Hauptmächte, einer G. m. b. H. der Machtpolitik, unterworfen. Gewiß schafft dies einen erhöhten Anreiz, die schiedsrichterliche Lösung

anzustreben. Auch kann der Rat, namentlich wenn eine Rechtsfrage vorliegt, vom Ständigen Internationalen Gerichtshof gemäß Artikel 14 oder von einem anderen Schiedsgericht eine gutachtliche Äußerung einfordern und seinen Bericht hierauf stützen. Er kann aber nicht die Parteien an ein Schiedsgericht verweisen. Die Bundessatzung sieht auch kein Obligatorium vor, und die Günstlinge der Hauptmächte werden, ebenso wie diese selbst, den Schiedsspruch stets vermeiden, um den Fall vor den Rat bringen zu können.

Mit Rücksicht auf die Gefahren, die den weniger begünstigten Mitgliedern hieraus erwachsen, haben skandinavische Staaten bereits 1919 die Schaffung einer vom Rate unabhängigen ständigen Vermittlungskommission vorgeschlagen. Diese Ergänzung der Bundessatzung würde der Richtung entsprechen, welche die allgemeine Bewegung in Fragen des Schiedswesens in letzter Zeit genommen hat. Nahezu allgemein ist man zu der Erkenntnis gelangt, daß auch bei einem obligatorischen Schiedsgerichtsverfahren nicht alle Arten von internationalen Streitfällen einer gerichtlichen Erledigung fähig sind, daß vielmehr zwischen gerichtsfähigen und solchen Streitigkeiten zu unterscheiden ist, die sich nur für ein Vergleichsverfahren eignen. In vielen Fällen bleibt das Schiedsgericht ein untaugliches Mittel und muß durch ein Verfahren ersetzt werden, das auf einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen im Geiste der Billigkeit abzielt. Da der Rat keine Gewähr für eine billige oder gerechte Entscheidung bietet, kann seine Vermittlung die Mitglieder im allgemeinen nicht befriedigen. Sie müssen daher streben, sich von dem Obligatorium des Artikels 15 zu befreien. Aus diesen Gedankengängen erklären sich die Abänderungsanträge, die Norwegen und Schweden wiederum im Juli 1920 zu den Artikeln 12 und 13 eingebracht haben. Sie gingen darauf aus, jeden Streitfall zunächst einem obligatorischen Schlichtungshof zu unterbreiten, der aus einem neutralen Vorsitzenden und einer gleichen Anzahl von Vertretern der Parteien bestehen sollte. Während der schwedische Vorschlag lediglich auf ein Vermittlungsverfahren abzielte, sah der norwegische die Möglichkeit eines Schiedsspruchs vor. Die erste Bundesversammlung überwies diese Anregungen, wie alle anderen unerörtert, der Kommission des Rats für Satzungsänderungen, die sie verwarf mit der Begründung, daß die in der Satzung vorgesehenen beiden Möglichkeiten des Schiedsspruches und des Verfahrens vor dem Rat allen Bedürfnissen genügten. Sie schlug aber vor, die zweite Bundesversammlung möge dem Gedanken des Vergleichsverfahrens als solchem, das mit der Satzung durchaus vereinbar sei, ihre Billigung aussprechen. Auch die (1.) Kommission der Bundesversammlung 1921 verwarf jedes obligatorische Vergleichsverfahren. Die Versammlung beschloß dementsprechend am 4. Oktober 1921, die norwegischen und schwedischen Anträge abzulehnen, das Vergleichsverfahren als solches jedoch den Mitglie-

dern zu empfehlen und den Rat zu ersuchen, Regeln für dies Verfahren ausarbeiten zu lassen.

Der Rat ernannte infolgedessen am 11. Januar 1922 eine Kommission, die am 23. Mai erstmalig zusammentrat. Die Hauptmächte brachten im Rat freilich der Angelegenheit wenig Wohlwollen entgegen, auch wurde nur ein geringer Betrag (10 000 Franken) für diese Kommission ausgeworfen. Die Kommission arbeitete einen Entwurf aus, der am 18. Juli 1922 dem Rat vorlag und von diesem nach Vornahme geringfügiger Änderungen der Bundesversammlung überwiesen wurde. Gleichzeitig stellte er durch einen Beschluß fest, daß die Einrichtung von Vermittlungskommissionen den Rechten und Vorrechten des Rates aus der Satzung keinen Eintrag tun dürfe. Mit einigen Verbesserungen der (1.) Kommission der dritten Bundesversammlung wurde der Entwurf von der Versammlung selbst am 22. September 1922 angenommen.

Damit war das Muster einer Konvention aufgestellt. Man sah davon ab, diesen Vertrag für alle Mitglieder zur Unterschrift aufzulegen. Es blieb ihnen vielmehr überlassen, nach diesem Vorbild Einzelverträge abzuschließen. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß der den Hauptmächten an sich unerwünschte Gedanke des Vermittlungsverfahrens gefördert worden ist, um einzelne Staaten vom Abschluß viel weitergehender Verträge in der Art des deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrages abzuhalten, dessen fortschrittlicher Geist die Methoden des Völkerbundes in den Schatten stellt. In diesem neuen Genfer Entwurf handelt es sich im Grunde nur um die Anwendung des Kapitels III des Haager Abkommens von 1907 über die internationalen Untersuchungskommissionen, und Bestimmungen, ähnlich den sog. Bryanverträgen. Der Artikel 15 der Bundessatzung bleibt gänzlich unberührt. Das Vermittlungsverfahren fällt fort, sobald eine der Parteien es vorzieht, sich an den Rat zu wenden, doch kann dieser die Parteien an den Schlichtungshof verweisen, wenn sie sich vorher auf einen solchen vertraglich geeinigt haben. Damit ist wenigstens erreicht, daß Staaten, die sich diesem Verfahren anschließen, in erster Instanz sich an eine unpolitische Vermittlungsstelle wenden können.

Das anzuwendende Verfahren ist kurz das folgende: Jede Partei ernennt zwei Mitglieder des Schlichtungshofes, und zwar einen seiner Staatsangehörigen und einen Angehörigen eines dritten Landes. Beide Parteien ernennen gemeinsam einen Obmann, der ebenfalls Angehöriger eines dritten Landes sein muß. Zeit und Dauer der Ernennung bleibt den Parteien überlassen, auch genügt es, wenn zunächst nur ein Obmann ernannt wird. Streitfragen werden durch Mitteilung an den Obmann anhängig; sie sind auch dem Generalsekretariat des Völkerbundes anzuzeigen, das auf Ersuchen die Arbeiten des Hofes unterstützt.

Wenn nichts anderes vereinbart, hat auch der Hof in Genf zu tagen. Er soll seine Arbeiten binnen sechs Monaten abschließen. Der Hof regelt sein Verfahren selbst, soweit dies nicht in dem betreffenden Abkommen bereits geschehen ist, und entscheidet mit Stimmenmehrheit. Das Urteil ist zu begründen und dabei auch die Auffassung der Minderheit wiederzugeben. Die Veröffentlichung des Urteils ist vom Willen beider Parteien oder dem einstimmigen Beschluß des Schlichtungshofes abhängig. Die Kosten werden geteilt.

Der Entwurf enthält im Grunde nur allgemeine Richtlinien. Er ist so gefaßt, daß eine Erweiterung nach jeder Richtung hin möglich ist. In Anbetracht dessen, daß es den Mitgliedern von jeher unbenommen war, Abkommen dieser Art zu schließen, kommt der Beschluß der Bundesversammlung vom 22. September 1922 dem ehrenvollen Begräbnis eines wertvollen Gedankens gleich. Die Einrichtung eines obligatorischen Vermittlungsverfahrens des Völkerbundes ist damit für lange Zeit völlig ausgeschlossen.

Trotzdem wird auch in Zukunft die Entpolitisierung der Vermittlung anzustreben sein, etwa in dem Sinne, wie sie in dem deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrage vom 3. Dezember 1921 erreicht wurde. Der Rat ist und bleibt eine vorwiegend politische Behörde. Die sich hieraus ergebenden Folgen und Gefahren liegen auf der Hand. Bereits in den Gegenvorschlägen, die die deutsche Friedensdelegation am 29. Mai 1919 in Versailles überreichte, wurde gesagt, der Bund verwirkliche auch seiner inneren Struktur nach nicht den wahren Völkerbund. „Statt der erträumten Heiligen Allianz der Völker kehrt darin wieder die unselige Idee der Heiligen Allianz von 1815, der Glaube, von oben herab auf dem Wege diplomatischer Konferenzen mit diplomatischen Organen der Welt den Frieden sichern zu können! Man vermißt technische Behörden und unparteiische Instanzen neben dem von den Großmächten beherrschten Ausschuß, der die ganze Kulturwelt auf Kosten der Unabhängigkeit und Rechtsgleichheit der kleineren Staaten seiner Kontrolle unterwerfen kann. Die Fortdauer der alten auf Macht gestützten Politik mit ihren Ränken und Rivalitäten ist damit nicht ausgeschlossen."

▽ ▽

Die Bundesexekution

Neben dem Bundeskrieg und den Einzelkriegen kennt die Satzung auch die Bundesexekution. Diese kann durch Krieg und die Mittel des Krieges zur Durchführung gelangen, ist jedoch ihrem Wesen nach vom Kriege selbst zu unterscheiden. Die Absicht, die Geltung des Rechtes unter Umständen mit Gewalt zu er-

zwingen, ist mit dem Völkerbundsgedanken durchaus vereinbar, ja, wie die Dinge heute einmal liegen, eine wesentliche Vorbedingung seiner Verwirklichung. Voraussetzung ist jedoch, daß die Anwendung der Gewalt unter rechtlich geregelten Bedingungen und zur Durchführung des Rechtes geschieht. Es sei daher bereits einleitend auf eine der Schattenseiten dieser Einrichtung der Versailler Bundessatzung hingewiesen: In den allermeisten Fällen ist der Rat, eine nach politischen Gesichtspunkten entscheidende Stelle, zum Richter eingesetzt worden. Es liegt die Gefahr sehr nahe, daß er das als Recht ausgibt, was seinen, d. h. der Hauptmächte Interessen entspricht, und den Bund zu zwingen sucht, seine Beschlüsse zu vollstrecken. Die rechtswidrigen „Sanktionen" des Feindbundes gegen Deutschland sind nicht wesensverschieden von den Zwangsmaßnahmen einer Bundesexekution. Die Auffassung, Deutschland wäre als Mitglied des Völkerbundes vor Vergewaltigung dieser Art gesichert, beruht auf einem Trugschluß. Es ist kaum anzunehmen, daß der Feindbund nicht Mittel und Wege gefunden hätte, in diesem Falle seine „Sanktionen" in der Verkleidung einer Bundesexekution durchzuführen. Ein Rat, der einstimmig Eupen und Malmedy Belgien zuspricht, der die bisherige Regierung des Saargebiets gutheißt, der Oberschlesien zerreißt und diese Entscheidung sogar als einen Triumph der Gerechtigkeit feiert, wird nicht zögern, Frankreich eine Möglichkeit zu eröffnen, den ersehnten Vormarsch in das Ruhrgebiet anzutreten.

Der Bundessatzung fehlt in erster Linie ein Organ, das die Voraussetzung der Bundesexekution, also die Verletzung des Völkerbundvertrages, unparteiisch feststellt und eine unterschiedslos gleiche Behandlung aller Mitgliedsstaaten sichert. Ferner fehlen dem Bunde die Mittel zu einem erfolgreichen, gemeinsamen Einschreiten. Der Zusammenschluß der Staaten ist ein viel zu loser, um den Erfolg einer gemeinsamen Aktion zu gewährleisten. Da aber eine Gewähr für die unparteiliche Anwendung nicht gegeben ist, besteht auch wenig Aussicht, daß ihre automatische Wirksamkeit jemals erreicht werde. Solange die Gefahr oder sogar Wahrscheinlichkeit besteht, daß sich die Bundesmitglieder an der Exekution lediglich als Werkzeug der Hauptmächte beteiligen sollen, werden und müssen sie sich gegen eine Ausdehnung der Macht und Befugnisse des Bundes in dieser Hinsicht wehren.

Wie die Dinge heute liegen, gibt es nur zwei Möglichkeiten einer Anwendung von Gewalt durch den Bund. Der erste und nächstliegende Fall ist der, daß der Oberste Rat das Einschreiten gegen einen oder mehrere Staaten beschließt und sein Vorgehen, sei dies berechtigt oder nicht, in das Gewand einer Bundesexekution kleidet. Dann stehen die militärischen Machtmittel der Hauptmächte zur Verfügung, und die übrigen Staaten werden mehr oder weniger freiwillig sich in größerem oder geringerem Grade an der Aktion

beteiligen. Diese wäre dann im Grunde nichts anderes als ein Krieg der Hauptmächte, an dem die übrigen Staaten teilzunehmen gezwungen werden auf Grund der Machtstellung der ständigen Ratsmitglieder, wie auch der Verpflichtung der Bundessatzung[91]).

Liegt hingegen kein unmittelbares Interesse der Hauptmächte vor, und sind diese nicht bereit, ihre Machtmittel einzusetzen, dann ist eine militärische Aktion des Bundes kaum denkbar[92]). Ein Bundesheer besteht nicht, es wäre mit der Souveränität der Mitglieder unvereinbar. Auch Bundeskontingente sind nicht vorgesehen. Jedes bewaffnete Eingreifen käme daher in der Regel zu spät, allein schon wegen der technischen Schwierigkeiten und der Eifersüchteleien der Mächte. Es bleiben dann nur die sekundären Mittel der Kriegführung übrig, in erster Linie die Blockade; auch diese ist naturgemäß unwirksam, wenn sich nicht zum mindesten die europäischen Hauptmächte sämtlich an ihr beteiligen. Nach dem Gesagten ist also der Wille der Hauptmächte Voraussetzung der Bundesexekution. Andererseits kann diese gegen ihre Zustimmung weder eingeleitet noch durchgeführt werden. Das Einschreiten des Bundes gegen die ständigen Mitglieder des Rates oder ihre Freunde ist undenkbar, wie das Beispiel Polens zeigt, das wiederholt den Geist des Völkerbundvertrages verletzt hat. Es ist aber auch kaum durchführbar, wenn nicht zwischen den Hauptmächten selbst Übereinstimmung besteht. Würde z. B. die Entente zwischen England und Frankreich zerfallen, dann wären die Bestimmungen des Artikels 16 illusorisch.

Bei dem Fehlen eines Bundesheeres kommen nur in Frage das

---

91) Deutschland würde, als Mitglied des Völkerbundes, es nicht nötig haben, sich mit Truppenmacht an einer Bundesexekution zu beteiligen, da es nicht über militärische Mittel verfügt. Sein 100 000 Mann-Heer ist ja (nach Art. 160 des Versailler Vertrags) lediglich „für die Erhaltung der Ordnung innerhalb des deutschen Gebietes und zur Grenzpolizei bestimmt". An einer Blockade müßte es sich aber beteiligen, ferner den Durchmarsch fremder Truppen, die Errichtung von Depots, unter Umständen auch von Etappen, die Vornahme von Requisitionen, die unvermeidliche Ersetzung der Zivilgewalt durch Militärherrschaft, die Einrichtung von Lazaretten, Quarantäne- und Gefangenenlagern, sowie alle sonstigen „militärischen Notwendigkeiten", und im schlimmsten Falle auch die Vornahme von Kampfhandlungen dulden.

92) Als Léon Bourgeois am 4. Dezember 1920 die Nichtintervention des Rates in den polnisch-russischen Krieg zu rechtfertigen suchte, machte er geltend, daß trotz Frankreichs Bemühungen in dieser Hinsicht in der Satzung ein Bundesheer nicht vorgesehen sei. Was den besonderen Fall anlangt, so erklärte er: „Konnte man von den Hauptmächten eine Intervention in den polnisch-russischen Streit fordern? Hätten die Hauptmächte eine militärische Intervention für angezeigt gehalten, so würden sie nicht des Völkerbundsrates bedurft haben, um sich dazu zu entschließen." Mit anderen Worten: Die Anwendung militärischer Machtmittel kommt nur in Frage, wenn dies den Wünschen und den politischen Zielen der Hauptmächte entspricht.

militärische Einschreiten einzelner Mächte oder aber die Bundesblockade. Auf diese legt die Satzung ganz besonderes Gewicht, einmal weil sich diese Wirtschaftswaffe im Weltkriege so glänzend bewährt hat, dann aber auch, weil sie geeignet ist, die Solidarität der Bundesmitglieder zum Ausdruck zu bringen. Für ihre wirksame Anwendung ist diese Solidarität jedoch Vorbedingung. Da diese Voraussetzung keineswegs immer erfüllt sein wird, hat auch diese Form der Bundesexekution, wie unten noch näher ausgeführt werden soll, nur einen zweifelhaften Wert. Man kann sogar sagen, daß sie heute überhaupt nur unter ganz besonders günstigen Umständen zur Anwendung gelangen kann. Als Berichterstatter über diese Fragen hat Schanzer (Italien) am 26. September 1921 vor der zweiten Bundesversammlung erklärt: Bei der Abfassung des Artikels 16 ging man von der Voraussetzung einer friedlichen Welt und eines alle oder fast alle Staaten umfassenden Völkerbundes aus. Diese Voraussetzung trifft nicht zu. Drei große Staaten stehen dem Bunde fern. Die Verfasser der Satzung gingen seinerzeit auch von der Annahme aus, daß die Bundesmitglieder in Fragen des gemeinsamen Einschreitens stets nur eines Sinnes sein könnten, und die dem Rat nahestehenden Mächte halten noch immer an dieser Auffassung fest. Sie ist aber durchaus abwegig und wird sich in der Praxis kaum bewahrheiten.

Zunächst sei auf einige technische Schwierigkeiten hingewiesen. Wenn die im Artikel 16 Absatz 1 vorgesehene Blockade zur Anwendung gelangen soll, dann kommt weniger eine gemeinsame Aktion in Frage, als die gleichzeitige Anordnung einer Reihe von gleichartigen Maßnahmen durch die einzelnen Bundesmitglieder. Daraus ergibt sich, daß diese Maßnahmen vorher verabredet werden müssen. Die Blockade müßte ferner, um wirksam zu sein, schnell einsetzen können. Die Maßnahmen der einzelnen Staaten hätten derart ineinanderzugreifen, daß keine Lücken entstehen, die ihre Wirkung schwächen könnten. Das alles setzt eingehende Verständigung voraus. Die erfolgreiche Anwendung der Blockade bedingt die Schaffung eines Mobilmachungsplanes, bei dem alles, einschließlich der vom einzelnen Staat zu treffenden gesetzlichen Anordnungen, bereits vorher festgelegt wird. Schließlich müßte ein internationales Organ eingesetzt werden, das das Ineinandergreifen der einzelnen Maßnahmen sichert und die Durchführung der Blockade überwacht. Diese Stelle müßte auch für gegenseitige Unterstützung der Mitglieder sowie dafür sorgen, daß der einzelne nicht allzusehr selbst unter der Blockade zu leiden hat.

Mit allen diesen dornenvollen Fragen hat sich der Rat bereits auf seiner Tagung in San Sebastian im August 1920 befaßt. Er konnte sich nicht verhehlen, daß die unerwünschten Rückwirkungen der Blockade auf einzelne Mitglieder ganz erheblich sein müßten. Es war vorauszusehen, daß manche Staaten sich nicht allzu freudig

bereit erklären würden, die Politik der Hauptmächte mit so großen Opfern zu unterstützen. Um zu vermeiden, daß das ganze Odium von vornherein dem Rat zur Last fiele, beschloß dieser am 3. August 1920, der Bundesversammlung die Einsetzung einer Kommission zur Prüfung der Durchführbarkeit des Artikels 16 zu überlassen. Demgemäß erschien die Blockade 1920 auf der Tagesordnung der Versammlung.

Zu einer grundsätzlichen Frage hat der Rat bei dieser Gelegenheit jedoch bereits Stellung genommen. Der immer tätige Generalsekretär hatte eine Denkschrift (Nr. 18) ausgearbeitet, in der Regeln für die Anwendung der Blockade vorgeschlagen waren. Der § 3 (a) sah Schritte vor, um Staaten, die nicht Mitglieder des Bundes wären, zu zwingen, aktiv an der Blockade teilzunehmen. Damals erging es den Polen in ihrem Kriege gegen Sowjetrußland sehr schlecht. Die Alliierten hatten aber nur begrenzte Möglichkeiten, ihnen zu helfen. Es stand offenbar zur Erörterung, die bereits gegen Rußland bestehende Blockade zu verschärfen und Deutschland sowie die Randstaaten durch den Völkerbund zwingen zu lassen, ihre Neutralität aufzugeben. Bekanntlich hat Deutschland schon einmal die Teilnahme an der Blockade gegen Rußland abgelehnt, als es am 25. Oktober 1919 vom Obersten Rat der Alliierten hierzu aufgefordert worden war[93]). Dem sollte künftig vorgebeugt werden. Der Rat fand aber, daß dieser Vorschlag des Generalsekretärs zu weit gehe. Er setzte fest, daß sich zwar die Blockade auch gegen Nichtmitglieder anwenden lasse, daß diese aber nicht gezwungen werden könnten, ihrerseits die Blockade zu erklären. Dieser Auffassung hat sich 1921 die Blockadekommission und die (3.) Kommission der Bundesversammlung angeschlossen. Der Berichterstatter der letzteren erklärte jedoch, am 26. September 1921, man müsse vorkommendenfalls alle Anstrengungen machen, um die Mitwirkung der Nichtmitglieder zu erreichen. Sache des Rates sei es, zu verhindern, daß durch die Haltung dritter Staaten die Bundesblockade unwirksam werde.

---

93) In der deutschen Antwortnote heißt es: „Das deutsche Volk hat in den letzten Jahren die Wirkungen der Hungerblockade in ihrer ganzen Furchtbarkeit gespürt, es weiß, daß unter ihr in erster Linie Kinder und Greise, Frauen und Kranke, also an der Kriegsführung Unbeteiligte, in grausamster Weise gelitten haben." Die in den alliierten Ländern beliebte Behauptung, daß die Blockade eine sehr menschliche Form der Kriegsführung sei, ist völlig unbegründet. Das Gegenteil ist der Fall. Für die Wirkung bleibt es sich auch völlig gleich, ob die Blockade vom Völkerbund oder vom Feindbund verhängt wird. Es ist auch nur ein Spiel mit Worten, wenn man behauptet, die Hungerblockade, wie sie während des Weltkrieges gegen Griechenland und gegen Island angewandt wurde, um sie zur Aufgabe ihrer Neutralität zu zwingen, sei nicht als Krieg anzusehen. Wie kämen neutrale Nichtmitglieder dazu, an einem Kriege des Bundes teilzunehmen, auch wenn die Exekution, lies Bundeskrieg, sich auf die Blockade beschränkt?

Auf der Bundestagung 1920 hat sich zunächst die sechste Kommission mit der Blockadefrage befaßt. Lord Robert Cecil, der bekanntlich während des Krieges englischer Blockademinister war, setzte auseinander, daß der Völkerbund von dieser Waffe außerordentlich viel erwarten dürfe und daß schon die Drohung der Blockade große Erfolge zeitigen könne. Seiner Begeisterung konnten sich aber die Vertreter anderer Länder und namentlich die der neutralen Staaten nicht ohne weiteres anschließen. Die Auseinandersetzungen drehten sich hauptsächlich um zwei Fragen: wer die Blockade verhängen solle und wer die notwendigen Maßnahmen zu bestimmen habe. Es offenbarte sich hier wieder einmal der Gegensatz zwischen den kleineren Staaten, die ihre Unabhängigkeit verteidigten, und den Hauptmächten, die alle Entscheidungen selbst fällen wollten. Der Kampf der Meinungen ist zunächst in einer Unterkommission ausgefochten und dann (am 10. Dezember 1920) vor die Bundesversammlung getragen worden, die die Frage ziemlich ungeklärt verabschieden mußte.

Der Artikel 16 enthält weder eine Bestimmung darüber, wer das Vorliegen einer vom Bunde zu ahndenden Verletzung der Satzung festzustellen, noch wer die Blockade zu verhängen habe. Die Hauptmächte vertraten, wie zu erwarten war, die Auffassung, daß dies dem Rate obliege. Die Bundesmitglieder haben zwar nicht bestritten, daß es Aufgabe des Rates sei, festzustellen, daß die Voraussetzungen zur Bundesexekution vorlägen. Dagegen hat schon zu Beginn der Beratungen der (6.) Kommission der ersten Bundesversammlung über die Blockadewaffe, am 27. November 1920, der holländische Delegierte geltend gemacht, daß jeder Mitgliedsstaat das Recht habe, selbst zu entscheiden, ob der diesbezügliche Beschluß des Rates begründet sei, und daß es ihm ferner, wenn er zu einer anderen Auffassung gelange, freistehe, die Beteiligung an den vorgesehenen Zwangsmaßnahmen abzulehnen. Dieselbe Auffassung vertrat Motta (Schweiz) am 10. Dezember 1920 vor der Bundesversammlung. Der Berichterstatter, Lord Robert Cecil, mußte diese Auffassung bestätigen. Nur der čechoslovakische Delegierte vertrat am 7. Dezember in der Kommission den entgegengesetzten Standpunkt, daß der Rat berechtigt sei, den Mitgliedern die Anwendung der Blockade und sonstiger Zwangsmaßnahmen zu befehlen.

Dieser Zustand ist natürlich widersinnig und unhaltbar. Er muß notwendigerweise die vorgesehenen Maßnahmen entwerten. Das Gegebene wäre, daß die Bundesmitglieder über die Lücke der Satzung hinweg ein Verfahren zur Feststellung einer Vertragsverletzung und des Eintritts des casus foederis gemäß Artikel 16 vereinbaren. Dies ist jedoch bisher nicht geschehen. Nach dem ganzen Aufbau der Satzung und insbesondere der durch Androhung von Strafmaßnahmen gesicherten Artikel müßte es in der Tat der Rat sein, der die Vertragsverletzung festzustellen hat, ebenso wie er berufen ist,

die anzuwendenden Mittel vorzuschlagen. Da jedoch die Satzung zwar die letztere Pflicht, nicht aber das erstgenannte Recht festsetzt, so wußten die kleineren Staaten 1920 eine vorläufige Regelung durchzusetzen, die es ihnen überließ, zu entscheiden, ob die Bundesexekution angebracht sei. Danach hat der Rat, wenn er der Ansicht ist, daß die Bestimmungen der Satzung verletzt wurden, seine Gründe den beteiligten Regierungen vorzutragen, die dann ihrerseits hierzu Stellung nehmen und erforderlichenfalls zur Blockade schreiten; jedem einzelnen Bundesmitgliede steht es somit frei, das Vorliegen eines Rechtsbruches seinerseits zu bejahen oder zu verneinen. Diese Entscheidung bedeutet einen harten Schlag für den Rat und eine erhebliche Entwertung der Blockadewaffe. Denn einmal ist unter diesen Voraussetzungen ein rasches und gleichzeitiges Einsetzen der Blockade ausgeschlossen. Sodann besteht geringe Aussicht, daß die Auffassung aller beteiligten Regierungen regelmäßig übereinstimmen wird. Auf der ersten Bundesversammlung waren z. B. mehrere Mitglieder der Auffassung, daß Polen die Bestimmungen der Bundessatzung verletzt habe, als es mit militärischen Maßnahmen gegen Rußland (und gegen Litauen) vorging, ohne eine Entscheidung des Rates anzurufen bzw. ohne die dreimonatliche Frist einzuhalten, die der Artikel 12 vorschreibt. Die Alliierten und ebenso der Rat haben sich aber nicht entschließen können, Polens Vorgehen als Vertragsverletzung anzusehen. Nach dem Buchstaben der Satzung lag eine solche auch in der Tat nicht vor. Es ist nirgends untersagt, gegen Nichtmitglieder zum Kriege zu schreiten. Die letzteren sind vogelfrei, sofern sie nicht aufgefordert werden, sich gemäß Artikel 17 den Pflichten der Bundesmitglieder zu unterwerfen. Diese (einzige) Rechtfertigung Polens wagte aber niemand in der Bundesversammlung vorzubringen. Sie paßte nicht zu den salbungsvollen Reden und hätte vermutlich einen Sturm der Entrüstung hervorgerufen. Es ist mehr als wahrscheinlich, daß in künftigen Fällen eine ähnliche Meinungsverschiedenheit aufkommen wird, sei es, daß Feindbundmächte begünstigt werden, oder daß einzelne Staaten ihre Sonderinteressen schützen wollen. Die Beispiele, die sich bisher ergaben, sind allerdings wenig typisch. Über die Tatsache einer Verletzung der Bundessatzung wird weit öfter Klarheit und Übereinstimmung bestehen als darüber, wer sie verletzt hat und wer sie *als erster* verletzt hat. Es ist nicht immer leicht, sich zwischen Klagen und Widerklagen hindurchzufinden, um die Frage zu beantworten, *gegen wen* die Blockade angewandt werden soll.

Auch über die Art und den Grad der Blockade gingen 1920 die Meinungen erheblich auseinander. Die Hauptmächte wollten es wiederum dem Rat überlassen, den einzelnen Ländern Vorschriften über die zu treffenden Maßnahmen zu machen. Die kleineren Staaten, vor allem die Neutralen, sahen sich aber der Gefahr aus-

gesetzt, durch eine absolute Blockade Dritter ihrerseits sehr schwer geschädigt zu werden. Sie wollten sich daher vorbehalten, die notwendigen Bestimmungen selbst zu erlassen. Die Unterkommission einigte sich schließlich am 30. November 1920 dahin, daß im Falle eines (unzweifelhaften) Bruches der Bundessatzung jeder Staat, der Mitglied des Völkerbundes sei, die Pflicht habe, alle diplomatischen Beziehungen zu dem schuldigen Staate abzubrechen und so schnell als möglich die notwendigen und mit seiner Verfassung zu vereinbarenden Maßnahmen zu ergreifen, um den Bewohnern seines Gebietes alle Beziehungen zu denen des zu blockierenden Staates zu untersagen. Aber auch dieser Beschluß erschien vielen Delegierten als zu weitgehend, und es wurde dem Rat bei der weiteren Behandlung der Frage aufgegeben, dafür zu sorgen, daß die lebenswichtigen Interessen der durch die Blockade mitgetroffenen Länder nach Möglichkeit gewahrt würden.

Die Gegensätze zwischen Großen und Kleinen, zwischen Feindbund und Neutralen, traten bei der Erörterung der Frage in der Bundesversammlung am 10. Dezember 1920 ziemlich deutlich zutage. Einzelne Länder verlangten eine Sonderbehandlung, da sie andernfalls sehr erhebliche Nachteile zu gewärtigen hätten. Belgien, England und Frankreich wandten sich gegen diese Forderungen. Der belgische Delegierte Lafontaine wollte höchstens zugeben, daß die „Großmächte" unter gewissen Umständen Maßnahmen zum Schutz der Länder träfen, die besonders unter der Blockade zu leiden hätten. Dafür erntete er ein besonderes Lob vom Vertreter Frankreichs, Bourgeois, der ein Loblied auf Belgiens Haltung während des Krieges sang und feststellte, daß Belgien in der Stunde der Gefahr sich zur „Barriere zwischen Barbarei und Zivilisation" gemacht habe. Er forderte, daß sich andere Staaten ebenso dienstbereit zeigen sollten.

Diese Verhandlungen haben jedenfalls gezeigt, daß die Frage auf der Pariser Friedenskonferenz von den Verfassern der Satzung eine nur ganz ungenügende Regelung erfahren hatte. Die „Hauptmächte" und ihre Freunde hatten auch übersehen, daß der Rat einstimmig zu beschließen hat und daß seine Einstimmigkeit nicht immer vorauszusetzen ist. Sie ist z. B. sicherlich nicht vorhanden, wenn ein Mitglied des Rates selbst den Frieden stört. Nach der Satzung ruht aber seine Stimme nur in dem einen Falle des Artikels 16 Absatz 4, wenn seine Ausschließung aus dem Völkerbunde — als Strafmaßnahme — beschlossen wird. In allen anderen Fällen kann er die Beschlußfassung vereiteln. Die Kommission bzw. Unterkommission hat 1920 über diese Lücke der Satzung dadurch hinwegzuhelfen versucht, daß sie vorschlug, der Rat soll in einem solchen Falle seine Beschlüsse, auch wenn sie nicht einstimmig gefaßt würden, den Mitgliedern bekanntgeben, denen es dann freistehe, ein gemeinsames Vorgehen zu vereinbaren. Es be-

darf aber keiner Ausführung, daß unter solchen Umständen von einer Bundesexekution nicht mehr die Rede sein kann, sondern nur noch von einem Zusammenbruch der Allianz. Eine in diesem Sinne vereinbarte Aktion ließe sich aus der Satzung nicht mehr rechtlich begründen. Sie wäre ein Krieg wie jeder andere und würde neue Vertragsverletzungen mit sich bringen, wenn die Vorschriften über Schiedsspruch und Fristen nicht eingehalten würden.

Die erste Bundesversammlung fand sich schließlich bereit, die von der (6.) Kommission entworfenen und vom Rüstungsausschuß am 8. Dezember 1920 genehmigten Bestimmungen bis zur nächsten Bundestagung als vorläufige Regelung anzunehmen und die weitere Behandlung der Frage einer besonderen Blockadekommission zu überlassen, die ihr 1921 Bericht erstatten sollte. Da diese „vorläufige Regelung" nichts als eine recht allgemein gehaltene Auslegung der Bestimmungen des Artikels 16 ist, wäre festzustellen, daß die Anwendung der Blockade zunächst nur auf dem Papier stand. Der Völkerbund verfügte also nicht mehr über die Waffe, die sein berufener Sachverständiger, Lord Robert Cecil, 1920 als die „wirksamste" hinstellt, und müßte nötigenfalls auf jene zurückgreifen, die derselbe Gewährsmann als die wichtigste erklärt hat, die öffentliche Meinung[94]). Sollte diese sich ebenfalls als stumpf erweisen, so wäre nur der Völkerbund selbst daran schuld, oder, genauer gesagt, der Rat, der nicht nur die Teilnahme, sondern auch das Vertrauen der Öffentlichkeit verscherzt hat.

Die nach dem Beschluß der Bundesversammlung vom 10. Dezember 1920 zu bildende internationale Blockadekommission sollte aus acht Mitgliedern bestehen, von denen mindestens die Hälfte den Staaten angehören mußten, die nicht im Rate vertreten sind. Der Rat hat am 22. Februar 1921 Cuba, Spanien, Norwegen und die Schweiz eingeladen, zusammen mit England, Frankreich, Italien und Japan die internationale Blockadekommission zu bilden. Dabei vertrat er die Ansicht, daß die Ernennung von Personen zweckmäßig sei, die über politische Erfahrungen verfügten. Es wurde der Kommission anheimgegeben, zu ihren Arbeiten den Finanz- und Wirtschaftsausschuß des Bundes, den Rüstungsausschuß, sowie die Rechtsabteilung des Generalsekretariats heranzuziehen. Ferner wurde der Generalsekretär angewiesen, durch Anfrage bei den Bundesmitgliedern festzustellen, welche Machtmittel diesen zur Durchführung des Artikels 16 zur Verfügung ständen. Das betreffende Rundschreiben erging am 27. Februar. Bis zum 21. Juni 1921 hatten erst neun (von 48) Regierungen geantwortet, und auch diese meist nur ungenügend. Die Blockadekommission, die am 22. August,

94) Motta (Schweiz) hat am 26. September 1921 umgekehrt die „moralische Waffe" als die wirksamere hingestellt. Er ist eben niemals Blockademinister gewesen.

also erst kurz vor der Bundestagung 1921 zusammentrat, hat daher ihre Arbeiten mit ganz unzureichenden Unterlagen beginnen müssen.

Der Bericht dieser Kommission wurde vom Rat am 2. September unmittelbar der Bundesversammlung bzw. deren (3.) Kommission für Blockadefragen überwiesen. Übereinstimmend haben beide Kommissionen festgestellt, daß eine Bundesexekution nur in dem vom Artikel 16 vorgesehenen Falle zur Anwendung gelangen könne, d. h. wenn ein Staat entgegen den Vorschriften der Satzung zum Kriege schreite, nicht auch im Falle anderer Vertragsverletzungen. Diese Einschränkung, die sich eigentlich von selbst versteht, ist wesentlich, da einzelne Mitglieder gerne von diesem Zwangsmittel einen weitergehenden Gebrauch gemacht hätten. Der zweite Punkt, über den Klarheit geschaffen wurde, ist der, daß die Kriegshandlung des vertragbrechenden Staates selbst noch nicht ipso facto den Kriegszustand mit den übrigen Bundesmitgliedern herbeiführe, sondern diese nur berechtige, zu kriegerischen Maßnahmen oder zu einer Kriegserklärung zu schreiten. „Es liegt — wie die Kommission feststellte — offensichtlich nicht im Interesse der Mitglieder selbst, sich vom ersten Augenblicke an im Kriegszustande mit dem Vertragsbrecher zu befinden und alle sich aus dem internationalen Recht hieraus ergebenden Folgerungen abzuleiten."

Damit war man zu der schwierigen Frage gelangt, die bereits die erste Bundesversammlung beschäftigt hatte, wer die Vertragsverletzung gemäß Artikel 16 festzustellen habe. Die Kommission der Bundesversammlung kam wiederum zu dem Ergebnis, daß dies jedem einzelnen Mitgliedstaat überlassen bleiben müsse, da die Satzung dieses Recht weder dem Rat, noch der Versammlung vorbehalten habe[95]). Es handelt sich um ein Souveränitätsrecht, dessen sich die Mitglieder bei Abschluß des Völkerbundes nicht begeben haben. Die Kommission war jedoch der Ansicht, daß der Rat in jedem Falle Stellung zu nehmen habe, wenn auch sein Urteil für die Mitglieder nicht verbindlich sei. Infolgedessen solle jede Vertragsverletzung zunächst dem Rat angezeigt werden. Dieser habe dann Vertreter des schuldigen wie des betroffenen Staates zu laden, ferner aber auch die Nachbarn des ersteren und alle Staaten, die in engeren wirtschaftlichen Beziehungen zu ihm stehen. Die Entscheidung würde also von einem erheblich erweiterten Rate gefällt werden, vermutlich aber nicht nach Gesichtspunkten des Rechts, sondern der Zweckmäßigkeit. Um ferner die Beschlußfähigkeit zu erleichtern, schlug die Kommission der Bundesversammlung vor, daß die Stimme des beklagten und des klagenden Staates zu ruhen

95) Die besondere Blockadekommission, die nach ihrer Zusammensetzung mehr unter dem Einfluß der Hauptmächte stand, hatte vorgeschlagen, dem Rat dieses Recht zuzuerkennen.

hätte, sogar wenn es sich um Ratsmitglieder handle, und daß auch ein Mehrheitsbeschluß zulässig sein solle. Man hoffte, daß selbst im letzteren Falle das Urteil des Rates für die Bundesmitglieder großes Gewicht haben und sie zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Artikel 16 anhalten werde. Diese Lösung ist keine sehr glückliche, da den Mitgliedern nicht auferlegt wurde, sich der eigenen Stellungnahme zu enthalten, bis der Rat eine Untersuchung angestellt habe. Wenn die verschiedenen Staaten grundsätzlich nach eigenem Ermessen handeln dürfen, dann können sie auch dem Urteil des Rates vorgreifen und ihn vor vollendete Tatsachen stellen.

Hinsichtlich der Durchführung der Bundesexekution kamen die Kommissionen den Hauptmächten wesentlich entgegen. Sie schlugen vor, den Rat mit der Vorbereitung eines gemeinsamen Aktionsplanes zu betrauen und ihm das Recht der Aufsicht über seine Anwendung einzuräumen. Damit wurde ihm — theoretisch — so viel Macht übertragen, wie den Umständen nach möglich war. Um aber schwere Schädigung einzelner Mitglieder möglichst zu vermeiden, wurde vorgesehen, daß unter Umständen nur einzelne Staaten zur Mitwirkung herangezogen werden sollten, insbesondere wenn militärische Maßnahmen (z. B. Küstenblockade) in Frage kämen. Dies entspricht den Bestimmungen des Artikels 16 Absatz 2. An sonstigen Erleichterungen wurde nur zugestanden, daß Mitgliedstaaten beantragen und der Rat genehmigen könne, den Abbruch aller Handels- und Finanzbeziehungen usw. zum blockierten Staat hinauszuschieben [96]). Im Ernstfalle würden wahrscheinlich die meisten Mitglieder niemanden fragen, sondern nach eigenem Ermessen handeln. Schon Motta (Schweiz) erklärte der Bundesversammlung: „Die Staaten urteilen selbst. Sie können, wenn sie wollen und wenn ihnen dies angezeigt erscheint, den Eintritt des Kriegszustandes erklären; sie können aber auch abwarten, wie sich die Dinge entwickeln, und bis die Wirkung der Blockade fühlbar wird." Handlungsfreiheit bis zum Äußersten!

Beide Kommissionen und ebenso die Bundesversammlung 1921 erkannten die Notwendigkeit, auf eine ausgearbeitete Blockadeordnung und einen Mobilmachungsplan zu verzichten. Sie stellten nur allgemeine Grundsätze auf, die eine Steigerung der Zwangsmaßnahmen vorsehen. So soll beim Abbruch der diplomatischen Beziehungen zunächst nur der Missionschef abberufen werden, die Konsuln aber im Amt bleiben. Die Lebensmittelversorgung der Zivilbevölkerung soll nur im äußersten Falle abgeschnitten werden und humanitäre Beziehungen unter allen Umständen erhalten bleiben. Letzteres hatte die Schweiz bereits 1920 gefordert. Es ver-

96) Die besondere Blockadekommission hatte vorgeschlagen, daß der Rat einzelne Mitglieder von dieser Verpflichtung ganz befreien könne.

steht sich von selbst, daß diese Richtlinien nicht entfernt ausreichen, um eine einheitliche und wirksame Aktion zu gewährleisten. Die Bundesmitglieder wollen sich jedoch in dieser Hinsicht ihrer Entschlußfreiheit und ihrer Souveränitätsrechte in keiner Weise begeben. Praktisch würde daher eine künftige Bundesexekution einem Koalitionskriege gleichen, der nicht durch vorangegangene Militärkonventionen vorbereitet war.

Es ist bereits oben erwähnt worden, daß Frankreich von jeher die Bildung eines Völkerbundgeneralstabs angestrebt hat und bemüht ist, in dem ständigen Rüstungsausschuß einen Ersatz zu schaffen. Seine hartnäckigen Bemühungen nahmen auch den Artikel 16 zum Anlaß. Bourgeois setzte der Pariser Friedenskonferenz am 14. Februar und nochmals am 28. April 1919 auseinander, daß eine Organisation der militärischen Machtmittel des Bundes und sorgsame Vorbereitung der Bundesexekution unerläßlich sei, die sonst lediglich eine papierene Drohung darstelle. Die Berechtigung dieser Forderung ist jedoch nur eine scheinbare. Die Zahl der denkbaren Vertragsverletzungen ist viel zu groß, als daß der Bundesgeneralstab sämtliche Möglichkeiten vorher berücksichtigen könnte. Es fehlen auch die wichtigsten Voraussetzungen: zurzeit wird sich kein Staat bereit finden, ein bestimmtes Truppenkontingent bedingungslos für alle Fälle zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß Vorkehrungen lediglich gegen bestimmte Staaten (eventuell gegen einzelne Nichtmitglieder) getroffen werden. Trotzdem brachte Frankreich am 23. August 1921 einen Abänderungsantrag zum Artikel 9 ein, demzufolge der ständige Rüstungsausschuß unter anderem mit der Aufgabe betraut werden sollte, Maßnahmen zur Durchführung des Artikels 16 vorzubereiten und zu prüfen. Die Bundesversammlung hat sich hierauf nicht eingelassen.

Dagegen wurde im Interesse der Gemeinsamkeit des Vorgehens dem Rat das Recht zugestanden, den Termin für das Inkrafttreten der Zwangsmaßnahmen festzusetzen und allen Bundesmitgliedern bekanntzugeben. Es ist dies eine aus praktischen Rücksichten erforderliche Abweichung von der Bundessatzung, die vorschreibt, daß die Mitglieder „unverzüglich" die Blockademaßnahmen anzuwenden haben. Über den Zeitpunkt der Beendigung des Kriegszustandes wurde merkwürdigerweise nichts bestimmt. Es ist aber anzunehmen, daß hierbei das in Bundeskriegen übliche Verfahren angewandt werden wird. Die Satzung enthält jedoch keine Bestimmung, die dem Londoner Vertrage vom 4. September 1914 entspricht, der Sonderfriedensschlüsse untersagt.

Die Beschlüsse der Bundesversammlung waren als Abänderungen zum Artikel 16 formuliert, die bis zu ihrem Inkrafttreten als Richtlinien zu dessen Auslegung gelten sollen. Über die hier getroffene Lösung ist im einzelnen folgendes zu bemerken:

Die Bundesexekution kommt nur in ganz bestimmten Fällen einer schweren Verletzung des Völkerbundvertrages in Frage. Sie ist nach der Satzung nur zulässig, wenn ein Mitglied, ohne Schiedsspruch oder Vermittlung herbeizuführen und ohne die vorgeschriebene Frist einzuhalten, Feindseligkeiten gegen ein anderes Bundesmitglied eröffnet.

Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den in den Artikeln 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu ihm abzubrechen, den Bewohnern ihres Gebietes jeden Verkehr mit den Bewohnern des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Bewohnern dieses Staates und denen jedes anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden. (Art. 16 Abs. 1.)

Zunächst ist festzustellen, daß kein Mitgliedstaat berechtigt ist, im Falle einer Bundesexekution sich für neutral zu erklären, es sei denn, er erkenne das Vorgehen der anderen Mitglieder nicht als eine nach Artikel 16 berechtigte Maßnahme an. Der Berichterstatter der (3.) Kommission der zweiten Bundesversammlung (Schanzer, Italien) wollte, am 27. September 1921 nach seiner persönlichen Ansicht gefragt, nicht einmal dann das Recht auf Neutralität zugestehen. Er meinte, in solchen Fällen könne ein Mitglied wegen Verletzung seiner Pflichten aus dem Bunde ausgeschlossen werden, und gerade aus diesem Grunde stünden die Vorschriften über Verlust der Mitgliedschaft zum Schluß des Artikels 16. Diese Behauptung geht etwas zu weit. Kein Mitglied ist gezwungen, sich dem Urteil des Rates über den Eintritt des Bündnisfalles anzuschließen. Bei offenkundiger mala fides (Konnivenz z. B. mit dem ursprünglichen Vertragsbrecher) liegt aber natürlich eine (neue) Vertragsverletzung — des Artikels 16 — vor. Der Fall wird jedoch nur selten so klar liegen, daß der Rat zu einem einstimmigen Urteil gelangt. Die Neutralität, die die Satzung nicht vorsieht, kann sich in der Praxis leicht ergeben. Außenpolitische Streitfragen liegen nur selten so klar, wie später der Geschichtsschreiber sie darstellt. Nochmals sei daher betont, daß das solidarische Vorgehen des Bundes auf Grund des Artikels 16 recht problematisch ist. Damit wird gesagt, daß eine der Hauptsäulen des Völkerbundvertrages auf schwankendem Boden ruht. Das Programm der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten fußt auf dem Gedanken, den Vorteil eines überraschenden Angriffs durch die Gegnerschaft der ganzen Welt aufzuwiegen. Von der fehlenden Universalität ganz abgesehen, ist aber die Voraussetzung der einheitlichen Haltung nicht gegeben.

Die Bundesexekution, die auch gegen Nichtmitglieder anwendbar ist, tritt ein, wenn ein Bundesmitglied bei der Eröffnung der Feindseligkeiten gegen Mitglieder die Vorschriften der Satzung (Artikel 12, 13 und 15) nicht einhält oder ein Nichtmitglied es

ablehnt, sich diesen Bestimmungen und der Entscheidung des Rates bzw. eines Schiedsgerichts zu unterwerfen. Deutschland und die anderen Unterlegenen des Weltkrieges haben, wie bereits gesagt, die Zulässigkeit der Bundesexekution gegen sich anerkannt. Dafür haben sie aber nicht etwa einen Anspruch auf den Schutz des Bundes erworben. Den Bundesmitgliedern sind Feindseligkeiten gegen Nichtmitglieder gestattet, da diese nirgends untersagt wurden. Die Artikel 12, 13 und 15 beziehen sich nur auf Streitigkeiten zwischen Mitgliedern. Die Nutzanwendung hat sich in den Kriegen Polens gegen Rußland und gegen Litauen gezeigt.

Die Durchführung der Bundesexekution ist jedoch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Da ein Bundesheer nicht vorgesehen ist, und die Anwendung militärischer Zwangsmittel selbst unter günstigen Umständen auf recht große Schwierigkeiten stoßen würde, handelt es sich im Grunde immer nur um wirtschaftliche Zwangsmittel, vor allem die Blockade. Gegen Mitglieder kann ferner auf Ausschließung aus dem Bunde erkannt werden (Art. 16 Abs. 4). Wie schon oben gesagt, wird der Bundeskrieg des Artikels 11 in Ermanglung besonderer Vorschriften entsprechend den Bestimmungen über Bundesexekution eingeleitet werden.

Die Bundesexekution und vor allem die Bundesblockade können aber auch für die nicht unmittelbar Beteiligten recht unangenehme Folgen mit sich bringen. Sie werden gezwungen, alle Beziehungen zu einem Staate abzubrechen, mit dem sie vielleicht in gutem Einvernehmen zu leben wünschen. Damit nicht genug, mußten sie nach den ursprünglichen Vorschriften der Satzung auch gegen die Staatsangehörigen des vertragbrechenden Staates außerhalb dessen Gebietes vorgehen, d. h. gegen diese den Handelskrieg eröffnen bzw. auf dem eigenen Gebiete sie internieren oder ausweisen. Diese Bestimmung ist bereits 1920 sehr scharf beanstandet worden. Die Novelle von 1921 ersetzt im Artikel 16 das Wort „Staatsangehörigkeit" — trotz französischen Widerspruchs — überall mit „Bewohner".

Mit der Teilnahme an der Bundesblockade sind die Pflichten der Mitgliedstaaten aber noch nicht erschöpft. Sie müssen, die Schweiz ausgenommen, den Truppen der übrigen Mitglieder ohne weiteres den Durchzug durch ihr Gebiet gestatten (Art. 16 Abs. 3). Ein Zwang, selbst Truppen zur Verfügung zu stellen, besteht nicht. Diese undurchführbare Forderung wurde nicht in die Satzung aufgenommen. Nach der ursprünglichen Fassung sollte vielmehr der Rat „den verschiedenen beteiligten Regierungen vorschlagen[97]),

97) Nach dem Entwurf vom 14. Februar 1919 war der Rat sogar noch berechtigt, die Mitglieder anzuweisen (d'indiquer par quels effectifs, militaires ou navales, les membres devront ...). Nach dem geltenden Vertrage darf er nur noch anempfehlen (recommander aux divers gouvernements intéressés les effectifs ...).

mit welchen Land-, See- und Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat" (Art. 16 Abs. 2). Die Bundesversammlung hat diese Bestimmung 1921 gestrichen. In der Praxis werden wohl die Hauptmächte unter sich das Bundesheer zusammen mit den unmittelbar interessierten Staaten aufbringen. Aber auch dann bedeuten die Bestimmungen des Artikels 16 eine sehr schwere Belastung. Man stelle sich vor, Deutschland wäre Mitglied des Bundes und es würde eine militärische Exekution gegen Rußland beschlossen wegen eines Streitfalles, an dem Deutschland nicht interessiert ist. Nicht genug damit, daß Deutschland an der Blockade teilnehmen und alle wirtschaftlichen und sonstigen Beziehungen zu Rußland abbrechen müßte: es wäre auch gezwungen, französische Truppen auf seinen Bahnen zu befördern, der englischen Flotte seine Häfen als Basis zur Verfügung zu stellen, und alle übrigen Maßnahmen zu dulden, die oben angeführt wurden.

Die Satzung bestimmt nicht, wer die Kosten der Bundesexekution zu tragen hat. In der Note vom 22. Mai 1919, mit der die Alliierten auf den deutschen Völkerbundsentwurf antworteten, wurde aber gesagt, der Feindbund erkenne allgemein die Berechtigung des von der deutschen Regierung aufgestellten Grundsatzes an, daß der zuwiderhandelnde Staat alle Kosten tragen und jeden Schaden ersetzen solle, der den Mitgliedern des Völkerbundes durch einen Verstoß gegen die Bundessatzung erwachse. Die Völkerbundskommission der Friedenskonferenz vertraue jedoch unbedingt darauf, daß der Völkerbund in dem bedauerlichen Falle eines Verstoßes gegen die Satzung diesen Grundsatz in wirksamer Form zur Anwendung bringen werde. Einer Vereinbarung hierüber bedürfe es daher nicht. Die Hauptmächte scheinen demnach im Falle einer Bundesexekution dem unterliegenden Staat eine Kriegsentschädigung nach Pariser Muster im Wege des Diktats auferlegen zu wollen. Vertraglich haben sich die Mitglieder hierzu nicht verpflichtet.

Wie der Eintritt des Bündnisfalles festgestellt werden soll, ist oben bereits dargelegt worden. Die Bundesversammlung nahm (als neuen Absatz 2 des Artikels 16) folgende Formulierung an:

> Der Rat hat ein Urteil darüber abzugeben, ob ein Vertragsbruch vorliegt oder nicht. Die Stimmen von Bundesmitgliedern, die beschuldigt werden, zum Kriege geschritten zu sein, und von Mitgliedern, gegen die sich dieses Vorgehen richtet, zählen bei der Erörterung dieser Frage im Rate nicht mit.

Der Wert der solidarischen Bundesdrohung wird mit dieser Bestimmung sehr herabgemindert, namentlich aber durch den nicht ausgesprochenen Vorbehalt aller Mitglieder, daß sie nach eigenem Ermessen handeln werden. Anders ist es aber nicht möglich, da die ursprüngliche Bundessatzung keine Gewähr für unparteiische Rechtsprechung und für unterschiedlose Anwendung des Artikels 16

bietet. Wenn eine Bundesexekution in Frage käme, so hätte lediglich die unklare Fassung der Satzung den Mitgliedern Sicherheit gegen ein unberechtigtes Aufgebot ihrer Machtmittel durch die Hauptmächte gegeben.

Eine weitere erhebliche Abschwächung des Artikels 16 liegt in der Aufhebung des ursprünglichen Absatzes 2, der folgenden Wortlaut hatte:

In diesem Falle (der Bundesexekution) ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- oder Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist.

Statt dessen heißt es (im Absatz 3 der neuen Fassung):

Der Rat hat allen Bundesmitgliedern den Zeitpunkt bekanntgegeben, zu dem er empfiehlt, die in diesem Artikel vorgesehenen wirtschaftlichen Zwangsmittel zur Anwendung zu bringen.

Der Gedanke an eine gemeinsame militärische Aktion kommt ganz in Fortfall, und in der Novelle von 1921 wird weiter ausdrücklich bestimmt, daß die vorgesehenen wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen durchbrochen werden dürfen. Der neue Absatz 4 bestimmt:

Nichtsdestoweniger kann der Rat zugunsten bestimmter Mitglieder das Inkrafttreten einzelner dieser Maßnahmen für eine begrenzte Zeit hinausschieben, wenn er der Ansicht ist, daß hierdurch die Erreichung des Ziels erleichtert wird, das die im vorhergehenden Absatz angeführten Maßnahmen bezwecken, oder daß dies notwendig ist, um die Verluste und Nachteile, die dessen Mitgliedern erwachsen, auf ein Mindestmaß herabzusetzen.

Staaten, die nicht bereit sind oder auch nur zögern, das Vorliegen einer Vertragsverletzung und den Eintritt des Bündnisfalles anzuerkennen, brauchen natürlich nicht erst vom Rat von ihren Pflichten befreit werden. Im übrigen ist die Fürsorge des Bundes für die Teilnehmer an der Bundesexekution unbedingt notwendig. Sie ist das selbstverständliche Gegenstück zu der ungleichen Verteilung der Risiken. Die Rückwirkung der wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen auf die einzelnen Staaten ist natürlich eine sehr verschiedene, und es kann leicht vorkommen, daß zunächst das eine oder andere Bundesmitglied unter den unvermeidlichen Störungen schwerer zu leiden hat, als der Staat selbst, gegen den sich die Bundesexekution richtet. Die Pflicht der gegenseitigen Aushilfe war deshalb von vornherein vorgesehen. Sie ist ein unentbehrliches Korrelat der Solidarität gegenüber dem Friedensbrecher. Der Absatz 3 alter, Absatz 5 neuer Fassung bestimmt daher:

Die Bundesmitglieder sagen sich außerdem wechselseitige Unterstützung bei Ausführung der auf Grund dieses Artikels zu ergreifenden wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen zu, um die damit verbundenen Verluste und Nachteile auf das Mindestmaß herabzusetzen. Sie unterstützen sich gleichfalls wechselseitig in dem Widerstand gegen jede Sondermaßnahme, die der vertragsbrüchige Staat gegen eines von ihnen richtet. Sie veranlassen alles Erforderliche, um den Streitkräften eines jeden Bundesmitglieds, das an einem gemeinsamen Vorgehen zur Wahrung der Bundesverpflichtungen teilnimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu ermöglichen.

Der Schlußabsatz lautet:

Jedes Mitglied, das sich der Verletzung einer aus der Satzung entspringenden Verpflichtung schuldig macht, kann aus dem Bunde ausgeschlossen werden. Die Ausschließung wird durch Abstimmung aller anderen im Rate vertretenen Bundesmitglieder ausgesprochen.

Der Artikel 16 war von vornherein nur ein Rudiment. Die Novelle von 1921 hat die Unzulänglichkeit der Bestimmungen über Bundesexekution noch deutlicher gemacht. Die Universalität des Bundes vorausgesetzt, wäre es jedoch möglich, auf der hier vorhandenen Grundlage einen wirksamen Schutz gegen Friedensstörung aufzubauen. Vorbedingung hierfür wäre freilich eine Erweiterung des Bundesvertrages im Sinne einer erheblich stärkeren Bindung der Mitgliedstaaten. Diese werden sich aber niemals bereitfinden, weitgehende Verpflichtungen in dieser Richtung einzugehen, wenn nicht im Völkerbund das Recht an Stelle der politischen Macht zur Herrschaft gelangt. Wie die Dinge heute liegen, ist der Artikel 16 nichts anderes als ein Mittel der Hauptmächte, die voraufgehenden Bestimmungen der Satzung zu umgehen, indem sie ihre Kriege als eine Bundesexekution ausgeben, während sie andererseits die schwächeren Staaten, ihre Günstlinge ausgenommen, durch Androhung der Exekution zwingen, sich einem Schiedsspruch zu unterwerfen oder aber ihre Streitigkeiten der Entscheidung des Rates, d. h. derselben Hauptmächte, zu unterbreiten. Die Rechtlosigkeit aller Nichtmitglieder kennzeichnet den wahren Geist dieser Weltverfassung.

Das bisherige Völkerrecht kannte keine organisierten Zwangsmaßnahmen zur Durchführung internationaler Verpflichtungen. Internationale Exekutionen wie die Chinaexpedition 1900 und die Flottendemonstration gegen Montenegro, verbunden mit einer internationalen Besetzung von Skutari 1913—1914, waren besondere Ausnahmefälle. In dieser Hinsicht bringt also Artikel 16 der Bundessatzung eine grundlegende Neuerung. Der Gedankengang der Pariser Konferenz entsprang den Erfahrungen der großen Koalition des Weltkrieges, einer Allianz, die ihre Fortsetzung im Völkerbunde finden sollte. Noch eine weitere Besonderheit ist als „Errungenschaft“ des Weltkrieges anzusprechen: Die Verwendung der Blockade als wichtigstes, wenn nicht als einziges Zwangsmittel. Dem Außenstehenden muß es befremdlich erscheinen, daß sich die Bundesmitglieder so leichten Herzens mit dem grausamsten aller Kriegsmittel abfinden, einem Kriegsmittel, das bisher als völkerrechtlich unzulässig galt, weil es, auf ganze Völker angewandt, niemals die kämpfende Truppe trifft, sondern immer nur die Unbeteiligten, in erster Linie die Schwachen, Frauen und Kinder. Es handelt sich hier um eine grundlegende Neuerung, da bisher der Krieg nur gegen Staaten zulässig war. Der Versailler Bund führt ihn, nach Artikel 16, auch gegen die Völker selbst: Mögen Gerechte und Unge-

rechte leiden. Es scheint die Ansicht zu bestehen, daß der Völkerbund alle Mittel heiligt. Am 26. September 1922 regte Lord Robert Cecil nach einer Schilderung der unerhörten Schrecknisse künftiger Luftkriege bei der dritten Bundesversammlung an, auch die Luftwaffe dem Bunde vorzubehalten. Im Genfer Völkerbund sind der Grausamkeit keine Grenzen gezogen, weil das, was die Vielen wollen, immer eine gute und gerechte Sache sein muß. Die Erfahrung hat ja gelehrt, daß die zahlenmäßige Überlegenheit siegt, und daß der Sieg rückwirkend Recht schafft[98]).

* * *

Der wesentliche Fortschritt, den die Versailler Bundessatzung bringt, ist die Vorschrift, daß künftig bei jedem Staatenkonflikt zunächst eine friedliche Lösung versucht werden muß. Hierzu dienen die festgesetzten Fristen, die Möglichkeit des Appells an die Öffentlichkeit, d. h. an die friedliche Grundgesinnung der Völker, und die Drohung der Bundesexekution. Der nächste, größere Schritt wäre, den Krieg zwischen Bundesmitgliedern schlechterdings zu verbieten und schließlich den Krieg überhaupt. Das setzt jedoch die Erledigung sämtlicher zwischenstaatlicher Streitigkeiten durch bindende und vollstreckbare Entscheidungen der zuständigen Schieds-, Gerichts- und Völkerbundsorgane voraus. Von diesem Ziel, und damit auch von einem Ewigen Landfrieden, ähnlich dem des Jahres 1495, ist der Versailler Bund noch recht weit entfernt. Selbst der Gedanke eines europäischen Burgfriedens ist bisher regelmäßig außerhalb des Völkerbundes erörtert worden, und meist ohne Zusammenhang mit ihm. Das veranschaulicht das Maß des Fortschritts, den die Versailler Satzung gebracht hat.

Der Versailler Bundesvertrag ist in seiner Unvollkommenheit unverkennbar ein Kompromiß. Anders war es nicht möglich. Die Bereitwilligkeit, sich im Interesse des Weltfriedens zu binden, lag

98) In diesem Zusammenhange verdient ein Wort festgehalten zu werden, das Frankreichs Delegierter, Jouvenel, am 26. September 1922 bei der Erörterung der Abrüstungsfrage und des Garantievertrages (als organisierte Sanktion des Völkerbundes) gesagt hat: Der Sieg, das sind nicht die Flotten, die zerstreut, die Heere, die vernichtet, die Gebiete, die zurückerobert wurden. Der Sieg liegt in der Bekehrung der Geister zu der Auffassung des Siegers — über Zivilisation. Hieran anknüpfend erklärte der Belgier Hymans, er sehe im Ausgang des Weltkrieges eine große moralische Lektion. Der Krieg habe mit einem Rechtsbruch begonnen und sei durch den Sieg des Rechts (!) beendet worden. Jouvenel hatte aber zugeben müssen, daß der „Sieg der Zivilisation" noch nicht vollständig sei. Er beginnt sogar nach und nach abzubröckeln. Immer weitere Kreise gelangen zu der Überzeugung, daß das Märchen vom alleinschuldigen Deutschland eine Lüge ist, und daß der Versailler Vertrag, der die vereinbarten Wilsonpunkte verleugnet, auf einem Betruge aufgebaut wurde.

nicht bei allen Staaten in gleichem Maße vor, auch war das Vertrauen in die Wirksamkeit und Lebensfähigkeit eines Völkerbundes nur in sehr verschiedenem Grade vorhanden. Für die Verfasser der Bundessatzung gab es mehrere Möglichkeiten: Ihr Völkerbund konnte eine Organisation des ganzen internationalen Lebens darstellen, oder aber sich mit der Verhütung von Kriegen lediglich durch Streitschlichtung begnügen. Er konnte auf eine völlige Absage an den Krieg und eine Lösung jeden möglichen Konflikts nach den Grundsätzen von Recht und Billigkeit hinzielen, oder aber sich damit begnügen, dem Ausbruch des Krieges möglichst viele Hindernisse in den Weg zu legen, um durch Zeitgewinn und einen Appell an die öffentliche Meinung die jeweilige Krisis zu überwinden und eine friedliche Verständigung anzubahnen. Die Beachtung der Völkerbundssatzung und der Wahrung des Friedens konnte schließlich auch durch Zwangsmaßnahmen durchgreifender Art gewährleistet werden. Von allen diesen Gesichtspunkten ist im Versailler Vertrage ein wenig enthalten. Der Bund versucht wohl das ganze internationale Leben zu erfassen, in unzulänglicher Weise jedoch, wie wir noch sehen werden, denn er unterläßt es, in die grundlegenden Fragen der Weltwirtschaft bestimmend einzugreifen. Ebenso möchte er den Frieden sichern und die Bundesmitglieder schützen: er untersagt jedoch nur Kriege, die ohne Einhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens oder gegen den Willen des Rates gegen Mitglieder unternommen werden. Kriege gegen Nichtmitglieder werden nur verboten, wenn sie die Interessen eines Bundesangehörigen verletzen und dieser Einspruch erhebt. Die Zwangsmaßnahmen schließlich sind von vielen Voraussetzungen abhängig und mit so zahlreichen Vorbehalten verknüpft, daß sie meist nur als papierene Drohung angesehen werden können. In diesem Punkte versagt der Versailler Plan, wie in manchen anderen, und der Bund täte hier besser, ein neues Abkommen zur Ergänzung der Satzung abzuschließen, statt mit problematischen Verbesserungen und ratifikationsbedürftigen Satzungsänderungen Zeit zu verlieren.

▽ ▽

Internationale Verträge

Gewisse Erfahrungen aus der Vorgeschichte des großen Krieges haben während der Jahre der Not die Völker gegen das System der geheimen Diplomatie eingenommen. Heute sind diese Lehren in den meisten Ländern wieder vergessen. Als Wilson aber während der Kriegsjahre einem alten amerikanischen Vorurteil gegen die europäischen Diplomatenkünste Ausdruck verlieh und die Abschaf-

fung der Geheimverträge verlangte, fand er bei der Öffentlichkeit aller Länder lebhafte Zustimmung. Der erste seiner berühmten vierzehn Punkte setzte dann fest, daß es nach dem Friedensschluß „keine geheimen internationalen Vereinbarungen irgendwelcher Art" mehr geben dürfe. Derselbe Punkt bestimmte freilich auch, daß die Friedensverträge öffentlich zustande kommen sollten. Dies war durch beiderseitige Annahme der Wilsonpunkte zwischen Deutschland und den Feindbundmächten vertraglich vereinbart worden, wurde jedoch von unseren Gegnern bekanntlich nicht eingehalten. Die Völkerbundssatzung sollte aber künftig für die Bundesmitglieder alle Geheimverträge ausschließen, denn ihr Artikel 18 bestimmt, daß internationale Abmachungen jeder Art erst rechtsverbindlich werden, wenn sie vom Generalsekretariat eingetragen worden sind. Sie werden von diesem veröffentlicht und zwar in Sonderheften zu dem Journal Officiel.

Es ist keine Frage, daß dieser Artikel 18 zu den grundlegenden Bestimmungen des Völkerbundes gehört. Ebenso klar ist aber leider auch, daß seine Verpflichtungen den Feindbundsmächten bereits lästig erscheinen und von ihnen umgangen werden. England hat zwischen Unterzeichnung und Ratifizierung des Versailler Friedens, also ehe die Bundessatzung in Kraft trat, schleunigst einen durchaus nicht völkerbundsmäßigen Vertrag mit Persien vom 9. August 1919 abgeschlossen. Es gelang allerdings nicht mehr, ihn unter Dach und Fach zu bringen, da Persien die Ratifikation verweigerte. Wie viele Geheimverträge sonst noch zwischen Kriegsende und dem 10. Januar 1920 abgeschlossen worden sind, ist nicht bekannt. Dagegen weiß alle Welt, daß einzelne Bundesmitglieder auch seither noch geheime Abkommen getroffen haben. Besonders unliebsames Aufsehen hat — nicht nur in Völkerbundskreisen — die französisch-belgische Militärkonvention vom 7. September 1920 hervorgerufen. Die Kontrahenten haben sich zunächst geweigert, sie dem Völkerbund anzumelden. Sie machten geltend, daß dieses Abkommen durch die Veröffentlichung entwertet würde, und übersahen geflissentlich, daß der Artikel 18 gerade den Zweck hat, den Abschluß von Verträgen zu verhindern, deren Wert in ihrer Geheimhaltung liegt. Die Welt hat unter „Defensivverträgen" nachgerade genug gelitten. Trotz aller Anstrengung ist es dem Völkerbundssekretariat nicht gelungen, Frankreich und Belgien zur Mitteilung ihres Abkommens zu bewegen. Man hat sich schließlich auf ein Kompromiß geeinigt. Das Generalsekretariat erhielt und veröffentlichte den Notenwechsel, durch den die geheime Militärkonvention von den beiderseitigen Regierungen bestätigt wurde (Noten, ähnlich denen, die Grey und Cambon im November 1912 zur Bestätigung der englisch-französischen Militärkonvention austauschten). Das eigentliche Abkommen zwischen Frankreich und Belgien ist geheim geblieben.

Es bedarf keiner Ausführung, daß dieses Verfahren eine Verletzung des Völkerbundsvertrages darstellt, und zwar eines seiner wichtigsten Punkte. Nicht allein die Vorschrift des Artikels 18 ist gebrochen worden, sondern offensichtlich auch die des Artikels 20, in dem sich die Mitglieder feierlich verpflichten, in Zukunft keine Einzelverständigungen mehr einzugehen, die mit den Bestimmungen der Bundessatzung unvereinbar sind. Der Sinn und Zweck einer Militärkonvention ist naturnotwendig die Selbsthilfe, in diesem Falle also das gemeinsame Vorgehen gegen Deutschland, ohne die Entscheidung des Völkerbundsrates und die sonstigen Vorschriften und Fristen einzuhalten, die vorstehend behandelt wurden.

Auch weitere Verträge des Feindbundes, wie die französisch-polnischen und die französisch-tschechischen Verträge, wie die „Kleine Entente", sowie manche sonstigen Abkommen sind nicht, andere wieder erst sehr verspätet und nach langem Drängen dem Generalsekretariat eingereicht worden, so z. B. der tschechisch-südslavische Vertrag gegen Ungarn vom 14. August 1920. Es erscheint auch recht fraglich, ob der französisch-ungarische Vertrag von 1920 seine Bekanntgabe erlebt hätte, wenn er nicht durch den Einspruch Englands vorzeitig zu Fall gekommen wäre.

Als sich der Rat am 19. Mai 1920 zum ersten Male mit dem Artikel 18 befaßte, war er einstimmig der Ansicht, daß internationale Abkommen jeder Art veröffentlicht werden müßten. Am 9. Juni 1920 erging die Aufforderung des Generalsekretariats an alle Bundesmitglieder, ihre Verträge mitzuteilen. Merkwürdigerweise hat sich der Völkerbund auch an Nichtmitglieder gewandt und sie zur Bekanntgabe ihrer Verträge aufgefordert. Es geschah dies angeblich ohne politische Hintergedanken, lediglich aus dem Wunsche heraus, eine möglichst vollständige Vertragssammlung zu erhalten. Deutschland hat in einer Note vom 11. August 1920 sich bereit erklärt, seine internationalen Abkommen mitzuteilen, hat aber den selbstverständlichen Vorbehalt gemacht, daß die Rechtsverbindlichkeit seiner Abmachungen nicht von der Eintragung und Veröffentlichung abhängig sei, da der Artikel 18 nur auf Mitglieder des Völkerbundes Anwendung finden könne. Welche Zwecke das Generalsekretariat mit seiner Aufforderung an die Außenstehenden auch verfolgt haben mag — vielleicht hoffte es, durch dieses Vorgehen das allgemeine Mißtrauen zwischen den Staaten zu verringern —, jedenfalls tat Deutschland klug daran, seine Zusage zu erteilen. Der Glaube an geheime deutsch-russische Abmachungen scheint trotzdem nicht aussterben zu wollen.

Es läßt sich nicht verheimlichen, daß der Völkerbund bei der Veröffentlichung der Verträge recht erhebliche Mißerfolge aufzuweisen hat. Die Abmachungen, gegen die Artikel 18 gemünzt war, sind ihm vorenthalten worden. Unter diesen Umständen ist es ohne Belang, daß seinerzeit z. B. England sofort sechzehn uninteressante

Abkommen vorlegte, und daß das übereifrige Peru alle seine zurzeit noch geltenden Verträge einreichte, auch die, welche vor dem 10. Januar 1920 geschlossen wurden.

Die Bundestagung 1920 konnte angesichts der mangelhaften Durchführung des Artikels 18 nicht an der Frage der Veröffentlichung der Verträge vorübergehen. Recht bezeichnend ist, daß es Neutrale waren, die das bisherige Verfahren beanstandeten, während z. B. der große „Vorkämpfer" des Völkerbundes, Lord Robert Cecil, am 17. November 1920 die Ausführung dieser Bestimmung als sehr zufriedenstellend bezeichnete. Es ist zu begrüßen, daß sich die wahren Freunde des Bundes nicht mit derartiger Schönfärberei begnügten. Der niederländische Minister des Äußeren, van Karnebeek, hat sich dieser Frage ganz besonders gewidmet. In der Sitzung vom 19. November 1920 führte er aus, daß Artikel 18 drei Auslegungsmöglichkeiten zulasse. Über die Tragweite der Bestimmung, „kein Vertrag und kein internationales Abkommen ist vor der Eintragung beim Bundessekretariat verbindlich", müsse aber unbedingt Klarheit geschaffen werden. Entweder seien die Vertragschließenden bis zur Eintragung nicht gebunden und es stehe ihnen z. B. frei, von dem Vertrage zurückzutreten gerade so wie von einem Vertrag, der unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert ist. Eine andere Auslegung wäre, daß die Parteien zwar verpflichtet sind, der Vertragsgegner aber bis zur Eintragung die Erfüllung nicht verlangen kann. Schließlich lasse sich auch die Auffassung vertreten, daß die Parteien zwar gebunden sind, sich aber dem Völkerbunde gegenüber nicht auf den Vertrag berufen können, ehe dieser dem Sekretariat eingereicht wurde.

Das Verlangen nach Klarstellung enthielt einen unausgesprochenen, aber nicht mißzuverstehenden Tadel des Verhaltens von Frankreich und Belgien. In diese Kritik stimmte Motta (Schweiz) mit ein, der anschließend an die Ausführungen Karnebeeks die strengste Auslegung des Artikels 18 forderte. Der Völkerbund müsse eine Aera der offenen Diplomatie einleiten, die Verträge der Mitglieder müßten dem Bundessekretariat in vollem Umfange zur Veröffentlichung übergeben werden. Die Vertreter Frankreichs und Belgiens haben nicht versucht, ihr Vorgehen vor der Bundesversammlung zu rechtfertigen. Am 20. November äußerte sich aber Tittoni im Namen des Rates, dem ja sowohl Frankreich wie Belgien angehören, zu dieser Frage. Seine Auslegung gab dem Artikel 18 die denkbar geringste Bedeutung, denn er erklärte, die Vertragschließenden seien unter allen Umständen gebunden, könnten aber nicht den Völkerbund anrufen, wenn sie durch Nichteintragung die Satzung verletzt hätten.

Dieser Standpunkt ist natürlich unhaltbar. In der Sitzung vom 23. November 1920 packte daher der holländische Delegierte den Stier bei den Hörnern und wies zur Begründung seines Antrags

auf Einsetzung einer Kommission auf verschiedene Schwierigkeiten hin, die sich aus einer unzulässigen Auslegung der Satzung ergeben könnten. Mit einem deutlichen Hinweis auf die geheime französisch-belgische Militärkonvention sprach Karnebeek sein Bedauern darüber aus, daß zwei im Rate vertretene Regierungen die Bestimmungen des Artikels 18 verletzt hätten. Er führte aus, daß die Satzung abgeändert werden müßte, wenn die Bundesversammlung sich nicht für die strenge Durchführung einsetze, also feststelle, daß die Vertragschließenden an Abkommen, deren Eintragung unterlassen würde, nicht gebunden seien. Wenn nichteingetragene Verträge anerkannt und ausgeführt würden, dann falle für die Bundesmitglieder jedes Interesse an der Eintragung fort und die Bestimmungen des Artikels 18 würden wertlos. Diese seien aber von der größten Wichtigkeit, da sie die Öffentlichkeit der zwischenstaatlichen Beziehungen gewährleisten. Er wandte sich besonders gegen die Ausführungen von Tittoni, der am 20. November den Standpunkt des Rates vertreten hatte. Der niederländische Delegierte erkannte aber die Lage viel zu gut, um zu versuchen, eine Entscheidung der Bundesversammlung herbeizuführen. Er begnügte sich mit dem Antrage, der Rat möge eine besondere Kommission damit betrauen, die rechtliche Tragweite des Artikels 18 klarzustellen. Diese Kommission sollte Vorschläge für eine einheitliche (d. h. ausnahmslose) Durchführung der Bestimmungen über die Gültigkeit von Verträgen ausarbeiten. Der Antrag wurde angenommen. Damit war die Entscheidung dieser grundlegenden Frage zunächst vertagt.

Der Rat setzte am 21. Februar 1921 die geforderte Kommission von Juristen ein. Belgien, Brasilien, Frankreich, England, Italien und Holland waren in ihr vertreten. Es war vorauszusehen, in welchem Sinne die Hauptsünder, Frankreich und Belgien, ihren Einfluß geltendmachen würden. Sie erhielten eine gewisse Unterstützung durch England, das wenige Tage vorher, am 15. Februar 1921, dem Völkerbund erklärte, es habe eine große Anzahl finanzieller Abkommen, von denen viele nur geringes allgemeines Interesse hätten und die Liquidierung der Kriegsverträge beträfen, mit anderen Bundesmitgliedern abgeschlossen. Nach englischer Auffassung fielen diese Verträge nicht unter Artikel 18 der Bundessatzung, vielmehr sei es „unnötig und in vielen Fällen unangebracht", die Einzelheiten dieser Abkommen zu veröffentlichen. Vorläufig und vorbehaltlich der Entscheidung der vorbenannten Kommission werde die englische Regierung in diesem Sinne verfahren.

Der Rat gab dieser Kommission nicht lediglich den Auftrag, der Bundesversammlung den Artikel 18 auszulegen, sondern darüber hinaus die Weisung, falls es angezeigt erscheine, Änderungsvorschläge auszuarbeiten. Die Juristenkommission stellte in ihrem Bericht, der dem Rat am 30. August 1921 vorlag, fest, daß Verträge

jeder Art und ohne Ausnahme eintragungspflichtig seien. Im Falle der Nichteintragung könnten zwar die Parteien nicht einseitig vom Vertrage zurücktreten, dieser sei aber weder für sie noch für dritte, also auch nicht für den Völkerbund bindend. Die Kommission vertrat jedoch die Auffassung, daß die im Wortlaut des Artikels 18 enthaltenen Verpflichtungen zu weit gingen, weiter jedenfalls als die öffentliche Meinung der Welt verlange. Es sei vollständig ausreichend, wenn alle Verträge von wirklich politischer Bedeutung eingetragen würden. Abkommen rein technischer oder finanzieller Art und Ausführungsverträge könnten unbedenklich von dieser Verpflichtung befreit werden. Diese Juristen schlugen daher vor, und die (1.) Kommission der zweiten Bundesversammlung schloß sich ihnen hierin an, den Artikel 18 der Satzung zu ergänzen: Verträge, die binnen drei Monaten nach ihrem Abschluß eingetragen würden, sollten vom Tage der Abschließung an gültig sein. Unpolitische Verträge der obenbezeichneten Art sollten nicht eintragungspflichtig sein. Außerdem sollten besondere Ausführungsvorschriften für die Eintragung und Veröffentlichung erlassen werden.

Diese Vorschläge erschienen gewissen Mitgliedstaaten noch immer zu weitgehend. Die Erörterungen vor der zweiten Bundesversammlung (am 5. Oktober 1921) zeigten leider klar und deutlich, daß die Vorschrift der Satzung einen Zustand politischer Reife voraussetzt, den die Mitglieder dieses Bundes noch nicht erreicht haben. Scialoja (Italien), ein Mitglied der ursprünglichen Völkerbundskommission der Pariser Friedenskonferenz, sprach offen aus, die strenge Anwendung des Artikels 18 sei unmöglich und sogar gefährlich, da nun einmal gewisse Verträge nicht bekanntgegeben werden könnten. Auch Balfour (England) meinte, es sei nicht möglich, die wörtliche Auslegung durchzusetzen. Er wollte Ausnahmen machen für finanzielle Abkommen — die er als gänzlich unpolitisch hinstellte! —, weil ihre Veröffentlichung den internationalen Kredit schädigen würde, und für „Defensivabkommen", denn es sei ganz ausgeschlossen, Militärkonventionen der Öffentlichkeit mitzuteilen. Der brasilianische Vertreter stimmte ihm bei, daß angesichts der fehlenden Universalität des Bundes die Welt der geheimen Konventionen — natürlich defensiver Art (hat es jemals andere gegeben?) — nicht entraten könne. Ihre Preisgabe würde den Frieden gefährden. Die Versammlung beschloß daraufhin, die Angelegenheit, weil nicht genügend geklärt, bis zur nächsten Bundesversammlung zu vertagen[1]).

Auf der Bundesversammlung 1922 fand die (1.) Kommission für juristische und Verfassungsfragen, daß man gut tun werde,

1) Die Kommission für Satzungsänderung sollte sich inzwischen mit dem Artikel 18 befassen, lehnte dies jedoch am 11. September 1922 (also bereits während der dritten Bundestagung) ab, da kein Ereignis eingetreten sei, das die Wiederaufnahme der Erörterung rechtfertige.

zunächst weitere Erfahrungen zu sammeln und jede Erörterung des Artikels 18 zu vertagen. Die Bundesversammlung faßte — ohne Debatte — am 23. September 1922 einen entsprechenden Beschluß. Bis auf weiteres ist also die Anmeldung ihrer Verträge ganz dem Ermessen und Belieben der einzelnen Regierungen anheimgestellt. Damit sind die einschlägigen Bestimmungen der Bundessatzung so gut wie aufgehoben.

Auch von diesem Mißerfolge abgesehen, muß die Frage verneint werden, ob die Vorschriften des Völkerbundes der Geheimdiplomatie ein Ende machen. Das Wesen der letzteren besteht zwar nicht darin, daß Diplomaten und Politiker hinter verschlossenen Türen zusammenkommen. Das läßt sich niemals verhindern. Der springende Punkt ist, ob es den Staatsmännern unmöglich gemacht werden kann, ihre Länder durch Abkommen zu verpflichten, die diese nicht geprüft und gebilligt haben. Das läßt sich durch Paragraphen nicht erreichen. Die Geheimdiplomatie kann weder durch Gesetze einzelner Länder, noch durch zwischenstaatliche Abkommen beseitigt werden. Selbst wenn alle Verträge und internationalen Abmachungen öffentlich bekannt gemacht werden und in allen Ländern die Parlamente die Kontrolle der auswärtigen Politik übernehmen, kann man Staatsmänner und Diplomaten nicht verhindern, sich eigenmächtig und im geheimen über jene Fragen zu verständigen, in denen ihre Völker keinen eigenen Willen kundgetan haben. In der Regel liegt es auch ganz in ihrer Hand, ob und inwieweit sie die Öffentlichkeit unterrichten und ins Vertrauen ziehen wollen. Sie vermögen sich also weite Gebiete vorzubehalten. Die Völker nehmen aus eigenem Antriebe nur insoweit zur Politik Stellung, als sich ihre öffentliche Meinung zu gewissen Einzelfragen und einigen Grundtendenzen äußert. Es bleiben also ungeheuer viele Fragen übrig, bei denen geheime Verständigungen möglich sind. Verbote, wie die der Völkerbundssatzung, treffen nur die Form und greifen nicht an die Wurzel des bisherigen Übels. Es sei an England erinnert, das keine Geheimverträge kannte, und in dem das Parlament eine Kontrolle über die auswärtige Politik auszuüben glaubte. An Stelle der politischen Geheimverträge, die dem Parlament nicht vorenthalten werden durften, traten „gentlemen's agreements" zwischen den englischen und fremden Staatsmännern und Militärkonventionen zwischen den beiderseitigen Generalstäben und Admiralstäben. Mit diesen Mitteln wurde der Dreiverband England-Frankreich-Rußland zu einem Gebilde von viel stärkerer Geschlossenheit ausgestaltet, als es der mitteleuropäische Dreibund je gewesen ist. Durch Verbote allein läßt sich die Geheimdiplomatie nicht aus der Welt schaffen.

Das Verlangen nach ihrer Beseitigung geht von der Vorstellung aus, daß die Völker ihrem Wesen nach friedliebend sind, und daß internationale Verwicklungen meist nur durch die Schuld ehr-

geiziger Politiker herbeigeführt werden. Diese Auffassung enthält viel Wahres. Völker in ihrer Gesamtheit sind selten aggressiv. Sie besitzen gar nicht jene Einheitlichkeit des Wollens und Handelns, die die Vorbedingung einer erfolgreichen aggressiven Politik ist. Die breiten Massen vermögen auch nicht, hohe und weitgesteckte Ziele zu erfassen, es sei denn, daß ihnen diese durch konkrete Symbole veranschaulicht werden. Politische Pläne sind von jeher in Amtsstuben und stillen Arbeitszimmern entstanden und nicht in Parlamenten und Volksversammlungen. Das Volk übernimmt auf keinem Gebiet der Politik die Initiative, es sei denn in Zeiten der Revolution. Der Anstoß geht stets von den politischen Führern aus, deren Kunst eben darin besteht, den latenten Willen der Menge zu erkennen und zu gestalten. Dies gilt ebenfalls von der auswärtigen Politik, deren Leiter es selten wagen wird, zu Maßnahmen zu schreiten, von denen er annehmen muß, daß sie auch im Falle des Erfolges nicht dem Willen seines Landes entsprechen würden. Gegen diesen Willen zu handeln, wird in heutigen Zeiten kein Staatsmann sich unterfangen.

Für die Frage der Beseitigung der Geheimdiplomatie gibt es deshalb nur die eine Lösung, das Volk selbst die Grundlinien der Politik, auch der auswärtigen, bestimmen zu lassen. Da auf die Initiative der Öffentlichkeit nicht zu rechnen ist, würde dies bedeuten, daß jedes außenpolitische Ziel zunächst der Allgemeinheit zur Billigung vorzulegen, also bekanntzugeben wäre. Die Parlamente hätten dann darüber zu wachen, daß keine anderen und geheimen Ziele verfolgt würden. Dieser Aufgabe dürfte jede Volksvertretung gewachsen sein, und die Klärung der Ansichten, die Bildung der Volksmeinung, würde im wesentlichen auf dem Boden der Parlamente vor sich gehen. Die internationale Politik erhielte also ihrem Wesen nach und im Wege des Völkerbundes vielleicht auch der Form nach parlamentarischen Charakter. Ziele, Wünsche und Gedanken wären in vollster Öffentlichkeit zu verfechten. Jedem einzelnen Lande würde dann die Rolle zufallen, die in den Länderparlamenten die politische Partei spielt. Genau wie in der inneren Politik würde sich hinter den Kulissen nur gerade so viel abspielen, als die Indolenz der öffentlichen Meinung zuließe.

Es bliebe dann freilich noch die Möglichkeit einer mangelhaften Ausführung des Volkswillens bestehen. Fehler dieser Art wären aber viel weniger bedenklich und würden selten zu internationalen Verwicklungen Anlaß bieten. Nicht die kleinen Ränke skrupelloser Diplomaten haben den Weltfrieden gefährdet, sondern das Verfolgen großer politischer Ziele im geheimen. Das Ziel ist es, weit mehr noch als die Methode, auf das es bei der auswärtigen Politik ankommt. In den allermeisten Fällen werden sich die Mittel dem gedachten Zweck anpassen müssen. Das Wesentliche ist deshalb, daß jedes politische Ziel dem Volke in seiner wahren Gestalt vor-

geführt werde, und daß es Billigung finde. Um dies zu veranschaulichen, sei an die deutsche Flottenpolitik erinnert, die die Mehrheit des deutschen Volkes nicht gebilligt haben würde, wenn ihr bekannt gewesen wäre, welche Folgen daraus für seine Beziehungen zu England entstehen würden; oder an die französische Revanchepolitik, der das französische Volk sicherlich nicht gehuldigt hätte, wenn ihm bewußt gewesen wäre, daß sie zum Weltkrieg führen mußte. Die Mehrheit des englischen Volkes hätte schließlich die Einkreisung Deutschlands nicht gebilligt, wenn offen gesagt worden wäre, daß diese Einkreisung den Zweck habe, den lästigen Nebenbuhler in einem nahen kriegerischen Konflikt zu vernichten.

Vielfach wird geglaubt, daß gewisse politische Ziele nur im geheimen verfolgt werden könnten. Dies trifft bei anfechtbaren Bestrebungen auch zu, sonst nicht. Vor wem ist denn bisher das Geheimnis mit Erfolg gehütet worden? In den weitaus meisten Fällen nur vor den Völkern und nicht vor den fremden Regierungen. Eine gesunde und vernünftige Politik hat es nicht nötig, ihre Ziele zu verheimlichen. Daß jeder einzelne Schritt an die große Glocke gehängt werde, ist ebensowenig erforderlich, wie die Volksbefragung in allen Einzel- und Nebenfragen. Die auswärtige Politik eines jeden Landes bildet naturnotwendig ein einheitliches Ganzes. Werden die Grundlinien vom Volke und seinem Parlamente festgelegt, dann werden auch die Werkmeister die Bausteine auf den richtigen Platz setzen. Der Spielraum für Abweichungen ist sehr gering, sobald die Möglichkeit einer eigenmächtigen und geheimen „hohen" Politik ausgeschaltet ist. Dies gilt in erster Linie von allen machtpolitischen Fragen, die in weit höherem Grade als die wirtschaftlichen und rechtlichen gestaltungsfähig sind, da sie nicht, wie die letzteren, eng an gegebene Voraussetzungen und feste Normen gebunden sind. Die Beseitigung der Geheimdiplomatie würde übrigens eine erhebliche Verringerung des Kreises der „machtpolitischen" Fragen zur Folge haben.

Eine Politik des Volkes, also eine Politik, deren Gedanken und Richtlinien von einer wohlunterrichteten öffentlichen Meinung getragen werden, hat es in der Neuzeit kaum gegeben. Die Entwicklung schritt aber bereits in der angedeuteten Richtung vor. Seit Jahrzehnten waren die Staatsmänner fast aller Länder bestrebt, sich die Bundesgenossenschaft der öffentlichen Meinung bei ihren Unternehmungen zu sichern. Das Unheil, das die Geheimdiplomatie angerichtet hat, bestand aber eben darin, daß die Öffentlichkeit in zahllosen Fällen über die wahren Ziele getäuscht und über die Sachlage nur ungenügend unterrichtet wurde. In keinem Lande Europas war vor dem Kriege der Einfluß der öffentlichen Meinung auf die Politik so groß wie in England. Als Beispiel für das Gesagte sei deshalb an die Art erinnert, in der das englische Parlament über die geheimen Abmachungen mit Frankreich und Rußland getäuscht

wurde. Die Möglichkeit einer solchen Täuschung und des Mißbrauchs des Volksvertrauens auszuschließen, ist der Kernpunkt der Frage, auf welche Weise die Geheimdiplomatie beseitigt werden soll. Hier nützen weder Verträge noch Gesetze und Bestimmungen. Der Gebrauch allein, die ewige Wiederholung in Einzelfällen, vermag diese politische Reform zu verwirklichen. Dazu ist erforderlich der Entschluß und Wille des Volkes, daß keine Politik getrieben werde, die es nicht kennt und billigt. Mag manche Gelegenheit dadurch versäumt werden und Zeit verloren gehen, der Gewinn an Sicherheit vor Katastrophen und an Vertrauen der Völker zueinander wiegt alle Nachteile auf.

In keinem Lande liegen die Verhältnisse für die Einleitung einer derartigen Volkspolitik so günstig wie in Deutschland, denn unsere auswärtige Politik steht vor einer Aufgabe, an der alle Kreise der Nation und alle Parteien mitzuarbeiten berufen sind, und deren Notwendigkeit jedem einzelnen Deutschen gegenwärtig sein sollte: die Revision des Versailler Friedens. Der Volkswille wird um so mehr treibende Kraft der deutschen Revisionspolitik werden müssen, als die Regierung bei ihrer innerpolitischen Schwäche und ihrer äußeren Gebundenheit gar nicht die Möglichkeit hat, aus eigener Kraft eine energische Politik zu führen. Sie wird und muß von der Öffentlichkeit dazu gedrängt und gezwungen werden. Der Kampf um die Revision des Versailler Vertrages stellt daher aller Voraussicht nach das erste schulmäßige Beispiel der neuen Volkspolitik im Gegensatz zur bisherigen Geheimdiplomatie dar.

Das deutsche Volk, welches das Joch des Betrugfriedens abschütteln will, ist vor die Aufgabe gestellt, anderen Völkern auf dem Wege der Beseitigung der Geheimdiplomatie mit dem Beispiel voranzugehen. Der Kampf um die Revision des Versailler Vertrages kann nur in der Öffentlichkeit geführt werden. Fände das Ringen um die deutschen Freiheitsrechte unter dem Schleier der Kabinettspolitik und Geheimdiplomatie statt, so wäre es aussichtslos. Von den zahlreichen schwachen Seiten des Versailler Friedens ist seine Unsittlichkeit die angreifbarste. Dieser Frieden ist aus Betrug und Gewalt geboren: Betrug, weil die Vereinbarungen vom November 1918 nicht eingehalten worden sind; Gewalt, weil die Unterschrift des entwaffneten Deutschlands durch die Drohung der Wiederaufnahme des Krieges erzwungen wurde. Er wäre niemals in dieser Form zustandegekommen, wenn die Pariser Konferenz hätte öffentlich tagen und ihre Beweggründe bekanntgeben, also der allgemeinen Kritik aussetzen müssen, wie mit den Wilsonpunkten ausbedungen worden war. Den Vertrag, sowohl seine Motive wie seine einzelnen unsittlichen Bestimmungen in das Licht der Öffentlichkeit ziehen, heißt, seinen Verfall herbeiführen. Denn von der Öffentlichkeit geht ein eigenartiger, heilsamer Zauber aus.

Die politische Moral ist ungleich fragwürdiger noch als die bürgerliche Moral, wo diese durch vier Wände vor Kritik geschützt wird. Das Auge und Ohr der Mitwelt, die Öffentlichkeit, sind die großen Förderer der Moral im menschlichen, im geschäftlichen und politischen Leben. Die große politische Reform, die die Revision des Versailler Vertrages bedeuten würde, ist dann möglich, wenn die Methoden der Geheimdiplomatie ausgeschaltet werden. An dieser Reform sollten die Freunde des Rechts und die politisch Gereiften in allen Ländern mitarbeiten. Es wird ihnen wohl belohnet werden.

Von dem schönen Ziel der Abschaffung der Geheimdiplomatie ist der Völkerbund noch sehr weit entfernt. Es ist aber zu hoffen, daß er mit der Zeit wenigstens zu den Vorschriften seiner Satzung zurückkehrt. Dann würde immerhin die Veröffentlichung aller Verträge einen gewissen Fortschritt bringen. Der Rat des Völkerbundes hat ganz zu Recht in seinem Beschluß vom 19. Mai 1920 erklärt: „Die Öffentlichkeit hat sich seit langem bei der Anwendung der Gesetze eines jeden Landes als Quelle moralischer Kraft erwiesen. Ebenso wird es mit Gesetzen und Verträgen sein, die die Völker verbinden. Die Veröffentlichung wird die Kontrolle durch die Allgemeinheit fördern. Sie wird die Teilnahme der Öffentlichkeit erwecken, und die Ursachen des Mißtrauens und des Streites schwinden lassen. Nur ihre Veröffentlichung wird dem Völkerbund gestatten, den Vertragsverpflichtungen seiner Mitglieder seine moralische Bestätigung zu geben. Darüber hinaus wird dies ein Weg sein, um ein klares und unanfechtbares System des internationalen Rechtes zu errichten."

Ist es denn so sehr schwer, von dieser Erkenntnis zu ihrer richtigen Ausführung eine Brücke zu schlagen? Der Versuch würde lohnen. Vorläufig jedenfalls ist der einzige Erfolg des Artikels 18, daß die verschiedenen offiziösen und privaten Sammlungen internationaler Verträge um eine amtliche vermehrt wurden, die das Generalsekretariat in Genf herausgibt. Die neue Sammlung ist aber ebensowenig vollständig wie die früheren.

* * *

Da der Völkerbund eine erhöhte Gewähr für den Bestand aller internationalen Abmachungen bieten soll, ist es natürlich, daß seine Satzung auch die Änderung unanwendbar gewordener Verträge vorsieht. Dies ist in Artikel 19 geschehen. Die Bundesversammlung hat das Recht, die Mitglieder zur Nachprüfung derartiger Verträge aufzufordern, sowie auch, und das ist noch wesentlich wichtiger, „solcher internationaler Verhältnisse, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte". Diese Bestimmungen sind heute wertlos, da der moralische Druck der öffentlichen Erörterung in der Bundesversammlung nicht ausreichen

würde, um gefährliche Verträge, wie etwa die Pariser Friedensschlüsse, zur Revision zu bringen, ganz abgesehen davon, daß die Bundesversammlung die Aufforderung einstimmig beschließen müßte. Es ist ferner vorauszusehen, daß der Staat, dem Nachteile drohen, sich gegen die Einmischung des Völkerbundes wehren wird.

Dies hat die Praxis bereits erwiesen. Naturgemäß sind Friedensverträge, die einem unterlegenen Gegner mit Gewalt aufgezwungen werden, in erster Linie der Nachprüfung bedürftig, da sie in den allermeisten Fällen unleidliche Zustände geschaffen haben. Im Interesse der Menschheit läge es, daß ein wahrer Völkerbund das Recht und die Macht hätte, derartige Verträge so weit abzuändern, wie die Verhältnisse es nach Billigkeit erfordern. Die Versailler Bundessatzung bietet diese Möglichkeit leider nicht. Sie stellt demnach einen — von den Hauptmächten beabsichtigten — Rückschritt dar. Es ist (im Rahmen des Völkerbundes) ausgeschlossen, daß ein Friede von San Stefano revidiert werde, wie dies seinerzeit geschah. Dagegen wäre es sehr wohl noch möglich, daß eine Revision durch ein Gegenstück zum Berliner Kongreß außerhalb des Bundes stattfände.

Auf der Bundesversammlung 1920 haben sowohl Peru wie Bolivien eine Nachprüfung der Friedensverträge vom 20. Oktober 1883 bzw. 10. Oktober 1904 beantragt. Die Anträge waren verspätet eingelaufen, hätten aber trotzdem zur Verhandlung gelangen können. Mit Rücksicht auf die Menge der Aufgaben, die noch zu erledigen war, und die es unwahrscheinlich machte, daß die Frage gebührend untersucht werden könnte, zog Peru seinen Antrag zurück, während Bolivien ihn auf die Tagesordnung der nächsten Bundesversammlung setzen ließ. Als der Präsident der Versammlung dies am 16. Dezember 1920 mitteilte, erklärte der chilenische Delegierte sofort, der Völkerbund habe überhaupt kein Recht, sich in diese Angelegenheit einzumischen. Peru ist dann nicht mehr auf die Frage zurückgekommen, obwohl es sich dies ausdrücklich vorbehalten hatte. Es ließ sich auf der zweiten und dritten Bundestagung auch nicht mehr vertreten. Der bolivianische Antrag wurde dagegen antragsgemäß auf die Tagesordnung für 1921 gesetzt.

Bei der ersten sich bietenden Gelegenheit, am 7. September 1921, erhob aber der chilenische Delegierte von neuem energischen Widerspruch gegen eine Revision des Friedensvertrages vom 20. Oktober 1904. Er stellte fest, daß der Völkerbund unter gar keinen Umständen berechtigt sei, aus eigener Machtvollkommenheit über eine Revision von Verträgen und insbesondere von Friedensverträgen zu verhandeln. Hier solle ein verhängnisvoller Präzedenzfall geschaffen werden, der zu analogen Ansprüchen anderer Länder führen müsse. Bolivien erhebe den Einwand, daß der Vertrag mit Gewalt aufgezwungen wurde, und daß der Vertragsgegner zahlreiche Bestimmungen nicht eingehalten habe. Die gleichen Gründe könnten

angeführt werden, um die Verträge von Versailles und von St. Germain anzufechten. Nach diesem durchschlagenden Argument machte der Chilene — zuunrecht — geltend, daß der Artikel 19 das Einverständnis beider Parteien voraussetze, die Entscheidung des Bundes anzurufen. Jedenfalls sei aber ein Beschluß und laut der Satzung ein einstimmiger Beschluß erforderlich, um auch nur eine Erörterung der Frage herbeizuführen[2]). Chile lege sein Veto dagegen ein, daß über diesen Punkt verhandelt werde.

Die Vertreter Boliviens entgegneten hierauf, Chile habe grundlegende Bestimmungen des genannten Vertrages nicht erfüllt, der Völkerbund sei die einzige Hoffnung ihres Landes und seine Kompetenz stehe unzweifelhaft fest. Eine unglückliche Eingebung verleitete einen dieser Vertreter, der Versammlung, die bereits durch den Vergleich mit dem Versailler Vertrage gegen Bolivien eingenommen war, zu erklären: Es ist wahr, daß die Harmonie der Welt auf der Achtung und dem Bestand internationaler Verträge beruht. Chile hat aber gar kein Recht, diese Tatsache geltend zu machen. Die Verträge, die es nach einem ungerechtfertigten Eroberungskriege Bolivien und Peru auferlegt hat, gehören nicht zu denen, deren Erhaltung das Weltgewissen fordert. Diese Verträge haben nicht den Frieden herbeigeführt, sie haben den Streit verewigt, weil sie mit Gewalt aufgezwungen wurden und die unterlegenen Völker in einen Zustand der Abhängigkeit versetzt haben, mit dem diese sich niemals werden abfinden können.

Diese taktlose Beschreibung des (vergleichsweise sehr milden) Friedens von 1904 vervollständigte die Parallele mit den Pariser Friedensschlüssen. Sie zog Bolivien die Opposition sämtlicher Hauptmächte zu.

Die Bundesversammlung setzte eine Kommision von drei Juristen ein, die die Tragweite und die Anwendbarkeit des Artikels 19 prüfen sollte. Diese kam zu dem Ergebnis, daß die Bundesversammlung nicht das Recht habe, Verträge zu revidieren, sondern lediglich ihre Revision zu empfehlen. Die Voraussetzung hierfür sei, daß die Verträge tatsächlich unanwendbar geworden seien; dies sei der Fall, wenn ihre materiellen oder moralischen Voraussetzungen sich so sehr verändert hätten, daß sie entweder sinnlos geworden wären oder eine Gefahr für den Weltfrieden bedeuteten. Der bolivianische Antrag entspreche also nicht den Voraussetzungen des Artikels 19. Es fehlte die Einwilligung Chiles in eine Revision des Vertrages von 1904. Bolivien sah sich daher genötigt, seinen Antrag am 28. September 1921 zurückzuziehen.

Der von Bolivien zur dritten Bundestagung ernannte Vertreter ist dort nicht erschienen. Er richtete jedoch am 8. September 1922

2) Über Fragen des Verfahrens wird mit Mehrheit entschieden (Art. 5 Abs. 2).

ein Schreiben an die Versammlung, in dem er seinem Lande das Recht vorbehielt, von neuem in dieser Frage an den Völkerbund zu appellieren.

Der Fall ist lehrreich. Vor allem ist ganz klar, daß auch, wenn Deutschland Bundesmitglied würde, der Widerstand einer einzigen Macht, und diese wird sich immer finden, jeden deutschen Revisionsantrag zum Scheitern bringen würde. Zurzeit lehnt sogar eine gewaltige Mehrheit im Völkerbunde jedwede Vertragsrevision grundlegender Art ab. Bei einstimmiger Annahme würde sich dagegen der Apparat des Völkerbundes zur Durchführung der Revision erübrigen. Es ist deshalb zwecklos, Hoffnungen auf Artikel 19 zu setzen. Die Mitgliedschaft am Völkerbunde könnte uns in dieser Hinsicht nichts nützen. Die Genfer Allianz bietet Deutschland keinen Ausweg ins Freie, obwohl auf der Pariser Konferenz in dem Ultimatum vom 16. Juni 1919 auf den Völkerbund als „den Apparat für die friedliche Erledigung aller völkerrechtlichen Fragen durch Aussprache und Übereinstimmung" hingewiesen wurde, „wodurch die im Jahre 1919 geschaffene Regelung selbst von Zeit zu Zeit abgeändert und neuen Ereignissen sowie neu entstehenden Verhältnissen angepaßt werden kann". Diese Worte sollten einer beabsichtigten Täuschung dienen.

Wir dürfen trotzdem die Revision der Pariser Friedensschlüsse erwarten — auf anderen Wegen und mit anderen Mitteln. In Washington haben die großen Militärstaaten über die Abrüstung verhandelt, ein Gebiet, auf dem der Völkerbund völlig versagte, obwohl diese Aufgabe in seiner Satzung allen anderen vorangestellt ist. Für die Entspannung der politischen Lage hat die Konferenz von Genua mehr getan, als die drei Tagungen des Völkerbundes. Ebenso werden sich Wege finden lassen, um die unausbleibliche Revision des Versailler „Friedens-"Vertrages durchzuführen. Das Versagen des Völkerbundes in dieser Hinsicht kann die natürliche Entwicklung nicht aufhalten.

Der Versailler Völkerbund wird auf Grund seiner reaktionären Natur (die jeder Heiligen Allianz innewohnt) niemals imstande und geeignet sein, eine führende Rolle bei dem Wiederaufbau Europas und der Neugestaltung der Welt zu spielen. Der Geist dieser Versammlung kann sich aber im Laufe der Jahre sehr wesentlich ändern. Freilich wird auch in diesem Falle von bahnbrechenden Neuerungen nicht die Rede sein, sondern bestenfalls von einem erfolgreichen Nachhinken. Immerhin ist dann in Artikel 19 ein Ansatz vorhanden, der sich zu einem wertvollen Moment für die Erhaltung des Friedens und die Vermeidung künftiger Konflikte ausbauen ließe. Durch eine Erweiterung der Bundessatzung könnten sehr wohl Mittel und Wege geschaffen werden, um Zwangsverträge zu beseitigen und Irredenten zu befreien, ohne daß erst in der bisher üblichen Weise Eiterbeulen entstehen, Herde

von Unruhen, die schließlich die Welt in neue Kriege stürzen. Den bisherigen Bundesversammlungen ist freilich der Gedanke an Satzungsänderungen von derartiger Tragweite nicht gekommen. Damit ist aber nicht gesagt, daß es in Zukunft so bleiben wird. Allerdings wird man mit dem sehr ernsten Widerstand einzelner Feindbundmächte zu rechnen haben. Es ist kein Zufall, daß dieser Artikel ein Rudiment geblieben ist. In seiner unzulänglichen Fassung sollte ein großer und zukunftsreicher Gedanke unschädlich gemacht werden.

* * *

Noch ein dritter Paragraph der Bundessatzung beschäftigt sich mit Verträgen. Der Artikel 20 bestimmt, daß durch das Inkrafttreten der Satzung solche „Verpflichtungen und Einzelverständigungen" aufgehoben werden, die mit ihren Bestimmungen unvereinbar sind. Ferner verpflichten sich die Mitglieder, derartige Abmachungen in Zukunft nicht mehr einzugehen. Über die Ausführung dieser Verpflichtung ist nur bekannt, daß England und Japan eine gemeinsame Erklärung an den Völkerbund gerichtet haben, datiert von Spa den 8. Juli 1920, die zugibt, daß der englisch-japanische Vertrag vom 13. Juli 1911 „zwar mit dem Geist der Völkerbundssatzung übereinstimme, nicht aber mit dessen Wortlaut verträglich sei"; sie stellten eine entsprechende Abänderung des Vertrages in Aussicht, falls er im Jahre 1921 verlängert werden sollte. Diese Abänderung ist nicht erfolgt, obwohl das Bündnis erst auf der Washingtoner Konferenz gekündigt und zunächst — wie im Vertrage vorgesehen — stillschweigend um ein weiteres Jahr verlängert wurde. Dafür haben aber die englische und die japanische Regierung am 7. Juli 1921 dem Völkerbund eine gemeinsame Erklärung abgegeben: Wenn der englisch-japanische Bündnisvertrag über den Juli 1921 hinaus in Kraft bleibe, so erkennen beide Regierungen an, daß gegebenenfalls dem von der Völkerbundssatzung vorgesehenen Verfahren der Vorrang gebühre in Fällen, wo das im Bündnisvertrage vorgeschriebene Verfahren mit dem der Satzung in Widerspruch stehen sollte.

Artikel 4 des englisch-japanischen Bündnisvertrages bestimmte:

„Wenn irgendwo, infolge eines unverschuldeten Angriffs oder drohenden Verhaltens irgendeiner anderen Macht, einer der beiden Vertragsteile in Verteidigung seines Gebietes oder seiner in der Einleitung dieses Abkommens erwähnten besonderen Interessen in Krieg gerät, so wird der andere Vertragsteil sofort seinem Verbündeten zu Hilfe kommen und den Krieg gemeinsam führen und in gegenseitiger Verständigung mit ihm Frieden schließen."

Es bedarf keiner Ausführung, daß diese Bestimmung den Vorschriften der Völkerbundssatzung, insbesondere dem Artikel 12, widerspricht, in dem die Mitglieder sich verpflichtet haben, „in keinem Falle vor Ablauf von drei Monaten ... zum Kriege zu schrei-

ten". Auf diesen Widerspruch hat als erste (bereits 1920) die chinesische Regierung hingewiesen und auf Grund des Artikels 20 der Satzung gefordert, daß der englisch-japanische Bündnisvertrag außer Kraft gesetzt werde. Japan bestritt zunächst, daß eine Verletzung des Völkerbundsvertrages vorliege, bequemte sich dann aber zu der vorerwähnten Erklärung vom 13. Juli 1920. Die Tatsache, daß diese Erklärung lediglich das Fortbestehen eines satzungswidrigen Zustandes bestätigt, erhellt deutlich aus der zweiten Erklärung vom 7. Juli 1921. England und Japan waren demnach durch zwei Verträge völkerrechtlich gebunden, die ihnen entgegengesetzte Verpflichtungen auferlegten. Sie konnten also nach Belieben den einen oder den anderen als verbindlich ansehen, da sie eine Bundesexekution gemäß Artikel 16 als Strafe für eine Verletzung der Bundessatzung nicht ernstlich zu befürchten hatten. Bei der damaligen politischen Weltlage mag ihnen dieser unklare Zustand willkommen gewesen sein, da er ihnen die Freiheit der Entschließung wiedergab, ohne das Bundesverhältnis zu lösen. Die Art, wie sich hier zwei Hauptmächte über die Verpflichtungen aus ihrer Mitgliedschaft am Völkerbund hinwegsetzten, ist aber kennzeichnend für den Wert der einschlägigen Bestimmungen seiner Satzung.

* * *

Als Auslegung zu obigen Bestimmungen über Verträge ist der Artikel 21 anzusehen, der den Vereinigten Staaten zuliebe ausdrücklich die Monroedoktrin von Aufhebung befreit[3]). Dasselbe gilt ferner von allen „internationalen Abreden, wie Schiedsgerichtsverträge oder Abmachungen über bestimmte Gebiete, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellen". Auch Abkommen dieser Art, die erst künftig geschlossen werden, bleiben mit der Völkerbundssatzung vereinbar. Es wäre ein schöner Zug des Völkerbundes gewesen, wenn dieser auch die Dragodoktrin anerkannt oder gar auf Europa ausgedehnt hätte. Der alten Welt wären schwere Krisen erspart worden, wenn die Bundesmitglieder auf die Eintreibung von Schulden mit Waffengewalt verzichtet hätten. Angesichts des Geisteszustands gewisser Völker ist hieran natürlich weder jetzt noch in naher Zukunft zu denken[4]).

---

3) Die Erwähnung der Monroedoktrin in der Bundessatzung stellt einen bedeutenden diplomatischen Erfolg der Amerikaner auf der Pariser Konferenz dar. Sie war zwar auch früher nicht angefochten, hier wurde aber von allen Mächten anerkannt, daß sie dazu diene, die Erhaltung des Friedens sicherzustellen. Dabei enthält die Satzung sonst keinerlei Auslegung der Monroedoktrin, wie sie z. B. der Vertreter von Honduras vom 28. April 1919 auf der Pariser Friedenskonferenz gefordert hat. Es bleibt also den Vereinigten Staaten in Zukunft wie in der Vergangenheit unbenommen, ihren Sinn und ihre Tragweite selbst zu bestimmen.

4) In diesem Zusammenhang sei jedoch nochmals darauf hingewiesen, daß § 18 der Anlage II zum Artikel 243 die Anwendung militärischer Ver-

Auf diesen Artikel 21 stützt sich das Sonderrecht der Schweiz auf Erhaltung ihrer immerwährenden Neutralität selbst als Mitglied des Völkerbundes und entgegen den Bestimmungen des Artikels 16. Denn die Verträge von 1815, insbesondere die Akte vom 20. November 1815, „stellen Abmachungen dar, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellen". Der Artikel 435 des Versailler Vertrages erkennt dies ausdrücklich an, und auf diesen hat sich die Schweiz bei ihren Verhandlungen mit dem Obersten Rat und dem Rat des Völkerbundes immer wieder berufen.

Vor allem steht aber der Abschluß von Schiedsverträgen, die in der Satzung sogar besonders angeführt werden, den Mitgliedern frei. Es liegt also in ihrer Hand, die Bestimmungen des Artikels 13 zu erweitern und sich auf diesem Wege von der Einmischung des Rates auf Grund von Artikel 15 zu befreien. Auch für Deutschland als Nichtmitglied ist diese von den Vereinigten Staaten auf der Pariser Friedenskonferenz geschlagene Bresche von Bedeutung. Es ist in der Lage, auch mit den Mitgliedern des Bundes Verträge in der Art des deutsch-schweizerischen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrages vom 3. Dezember 1921 zu schließen und auf diese Weise einen Kreis von Staaten zu bilden, die sich zu einer Politik des Rechts verpflichtet haben. Dies würde uns eine politisch wertvolle Rückendeckung gegen die rechtlose Gewalt der Hauptmächte geben, die vom Völkerbund regelmäßig geduldet, wenn nicht gar unterstützt wird.

Der Artikel 21 eröffnet jedoch auch Entwicklungsmöglichkeiten in anderer Richtung. Allerdings ist nicht von vornherein klar, was unter „Abmachungen über bestimmte Gebiete" gemeint ist. Unter *regional understandings, les ententes régionales* könnte man verschiedenerlei verstehen. Hierunter fallen Abmachungen zwischen Nachbarstaaten, wie das Nordseeabkommen vom 23. April 1908. Es sind darunter auch Zusammenschlüsse ganzer Erdteile zu verstehen, gemäß dem Programm der Panamerikanischen Union oder dem Zukunftsbild der Vereinigten Staaten von Europa. Eine Entwicklung im letzteren Sinne könnte für die Welt und für den Völkerbundsgedanken segensreich werden. Erlaubt sind ferner Staatenbünde, wie der am 19. Januar 1921 geschlossene, inzwischen wieder zerfallene Bund zentralamerikanischer Staaten. Ganz bestimmt liegen aber Bündnisse, die auf den politischen Gegensätzen zwischen Völkern aufgebaut sind, nicht im Sinne dieses Artikels oder des Völkerbundes überhaupt, also nicht Abmachungen von der Art des

---

geltungsmaßnahmen ausdrücklich nicht vorsieht, und daß die militärischen „Sanktionen" des Feindbundes eine zweifellos unzulässige Erweiterung des Versailler Vertrages darstellen. Von der Inbesitznahme sogen. „produktiver Pfänder" gilt das gleiche. Dies sind also Maßnahmen, die der Völkerbund zwar duldet und sogar begünstigt, für die er aber nicht einzutreten hat, da sie in den von ihm verbürgten Verträgen nicht vorgesehen sind.

früheren französisch-russischen Zweibundes und des heutigen Bundesverhältnisses zwischen Frankreich und Polen, oder auch der beiden südamerikanischen Ententen: Brasilien-Chile-Ecuador und Argentinien-Peru-Columbien.

Die unerwünschten Entwicklungsmöglichkeiten, die hier eröffnet werden, erschienen der chinesischen Regierung so bedenklich, daß sie 1921 die Streichung der „Abmachungen über bestimmte Gebiete" beantragte. Sie wollte also von politischen Vereinbarungen regionaler Art nur die Monroedoktrin gelten lassen. Ungefähr zur gleichen Zeit brachte aber die Čechoslovakei einen Antrag ein, der das gerade Gegenteil bezweckte. Beide Anträge wurden vom Rat der Kommission für Satzungsänderungen überwiesen, die sich dem čechoslovakischen Standpunkt anschloß und folgenden Zusatz zum Artikel 21 in Vorschlag brachte:

„Abmachungen zwischen Bundesmitgliedern betreffend die Auslegung oder Ergänzung der Verpflichtungen der Bundessatzung, die die Erhaltung des Friedens bezwecken, oder die Förderung internationaler Zusammenarbeit betreffend, können nicht nur vom Völkerbunde genehmigt, sondern auch gefördert und unter seiner Aufsicht verhandelt werden, vorausgesetzt, daß diese Abmachungen nicht mit den Vorschriften der Bundessatzung in Widerspruch stehen.

Besondere Konferenzen der hieran interessierten Mitgliedstaaten können zu diesem Zwecke vom Rate oder von der Bundesversammlung einberufen werden."

Der chinesische Antrag, dem Artikel 21 die Bestimmung hinzuzufügen, daß keine Abmachungen zulässig seien, die die Interessen dritter Staaten verletzten, blieb dagegen unberücksichtigt.

Die (1.) Kommission der zweiten Bundesversammlung für juristische und Verfassungsfragen verhielt sich aber dem Gedanken einer Satzungsänderung gegenüber ablehnend. Die Versammlung schloß sich ihr an und begnügte sich am 4. Oktober 1921 damit, die obige Formulierung als Erklärung anzunehmen, die zur Auslegung des Artikels 21 diene.

Der Zweck des Antrags war, wie der Antragssteller bei dieser Gelegenheit auseinandersetzte, der Gefahr vorzubeugen, daß Abmachungen zwischen einzelnen Bundesmitgliedern auf Grund anderer Bestimmungen der Satzung (d. h. des Art. 20) angefochten würden. Diese Begründung zeigt bereits, auf welchen bedenklichen Boden sich der Bund hier begibt. 1922 hat die Bundesversammlung, wie oben ausführlich dargelegt wurde, sogar regionale „Defensiv"-Abkommen zur Förderung der Abrüstung genehmigt. Hierdurch und in Verbindung mit der Aufhebung des Artikels 18, der die Veröffentlichung aller Verträge fordert, werden unübersehbare und wenig erfreuliche Zukunftsmöglichkeiten eröffnet.

▽ ▽

Kolonialmandate

Eines der traurigsten Kapitel in der vorläufigen Bilanz des Völkerbundes ist das der kolonialen Mandate. Der Mandatsgedanke wurde von den Freunden einer neuen Weltordnung seinerzeit mit Jubel begrüßt. Wie wunderbar klingen die Richtlinien der Völkerbundssatzung! „Das Wohlergehen und die Entwicklung der Völker, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation." Die Vormundschaft über diese Gebiete sollte fortgeschrittenen und erfahrenen Nationen anvertraut werden. Diese hätten die Verwaltung als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen. Eine Anzahl besonderer Bedingungen ist ihnen in Artikel 22 auferlegt worden, die bei richtiger Durchführung eine ungemein wohltätige Wirkung gehabt hätten. Es schien wie der Anbruch einer neuen Zeit [1]). Zunächst sollten die ehemals deutschen Kolonien und weite Gebietsteile der Türkei für diesen großartigen Versuch zur Verfügung stehen. Der Gedanke, später eine Kontrolle des Völkerbundes über alle Kolonialverwaltungen zu errichten, lag nahe. Er ist im Artikel 23 „b" sogar angedeutet.

Was ist aber in Wirklichkeit geschehen? Zunächst haben England, Frankreich, Japan und Belgien die Mandatsgebiete nach Maßgabe ihrer geheimen Verträge unter sich verteilt. Man verfuhr in keiner Weise anders, als mit den Eroberungen früherer Kriege — gegen die eingesessenen Weißen sogar ungleich rücksichtsloser. Von der Schutzgewalt und Aufsicht des Völkerbundes war zunächst nichts zu spüren. Als der Bund schließlich in Aktion trat, hat sich nichts Wesentliches geändert. General Smuts, der wohl als der eigentliche Vater des Mandatsgedankens anzusehen ist, erklärte in einer Rede in Windhuk am 16. September 1920: Die Machtbefugnisse, welche der Südafrikanischen Union (in Deutsch-Südwestafrika) übertragen wurden, sind so vollständig, daß ihre tatsäch-

1) Allerdings sind die wenigsten der in Artikel 22 gestellten Bedingungen tatsächlich neu. Die meisten der geforderten Bürgschaften sind nichts anderes als die Bestimmungen der Kongoakte, die zum Schutz der Eingeborenen auf Anregung des Fürsten Bismarck im Jahre 1885 auf einer in Berlin abgehaltenen und von ihm präsidierten Konferenz getroffen worden sind, sowie einige Erweiterungen dieser Bestimmungen, die seinerzeit vom deutschen Kolonialstaatssekretär Dernburg international angeregt und ins Werk gesetzt wurden. Neu ist lediglich das Verbot der Errichtung von Befestigungen und von Heeres- oder Flottenstützpunkten sowie der militärischen Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient. — Bemerkenswert ist, daß der Artikel 22, der letzte Absatz ausgenommen, nicht von der Völkerbundskommission der Pariser Friedenskonferenz, sondern von dem „Rat der Zehn" selbst herrührt.

lichen Wirkungen identisch sind mit der Annexion. In Frankreich hat man von Anfang an auf das Feigenblatt des Völkerbundes wenig Wert gelegt und sich gegen den Mandatsgedanken gewehrt. Der französische Kolonialminister Simon erklärte am 17. Dezember 1919 in der Kammer, Togo und Kamerun seien der französische Anteil an der Beute; es handle sich nicht um ein Mandat, sondern um Annexion. Sein Nachfolger, Sarraut, hat am 29. Juni 1920 dem Parlament versprochen, die Frage dieser Annexion auf der Konferenz von Spa zu klären. Den Völkerbund wollte man also gar nicht erst befassen, sondern nur den Obersten Rat. Was damals in Spa zwischen den Alliierten vereinbart wurde, ist nicht bekannt. Der Völkerbund hat jedenfalls nicht eingegriffen und hat die Einwohner von Togo, die gegen die französische Annexion protestierten, dahin beschieden, daß Verträge vorlägen, die eine Berücksichtigung ihres Einspruchs leider unmöglich machen.

Nicht weniger eindeutig liegen die Dinge im Gebiet des Osmanischen Reiches. Auch hier haben die Mandatare ihre Verwaltung eingerichtet, ohne den Völkerbund irgendwie zu berücksichtigen. Der Bevölkerung von Mesopotamien wurde z. B. am 20. Juni 1920 durch den stellvertretenden englischen Zivilkommissar in Bagdad amtlich bekanntgegeben, daß die englische Regierung mit dem Mandat über den unter Garantie des Völkerbundes unabhängigen Staat Mesopotamien betraut worden sei und auf Grund dieses Mandats die Verwaltung übernehme. Dieses Mandat, dessen Rechtsgültigkeit sogar im englischen Parlament angezweifelt wurde, ist nicht vom Völkerbund erteilt worden, der sich im August 1920 zum ersten Male mit der Mandatsfrage befaßte. Auch war der Vertrag von Sèvres nicht ratifiziert. Von den ehemals türkischen Provinzen heißt es überdies im Artikel 22 Absatz 4 der Bundessatzung: „Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen." Die Türken und Araber sind aber niemals nach ihren Wünschen gefragt worden. Es hat auch nicht den Anschein, daß diese richtig erraten worden sind, denn England hatte 80 000 Mann und einen sehr ausgedehnten militärischen Flugdienst nötig, um das Zweistromland an den Gedanken eines britischen Mandats zu gewöhnen, und auch die Syrer setzten sich bekanntlich sehr energisch gegen ihren französischen Vormund zur Wehr.

Zu alledem hat der Völkerbund geschwiegen. Erst unter dem Druck der öffentlichen Meinung und angesichts der bevorstehenden Bundesversammlung hat der Rat sich auf seiner achten Tagung im August 1920 mit der Mandatsfrage befaßt und versucht, das Mandatssystem wenigstens dem äußeren Scheine nach wiederherzustellen. Berichterstatter war der Vertreter Belgiens, also eines Landes, das selbst ein Mandat beanspruchte. Zunächst stellte sich heraus, daß der Völkerbund über den eigentlichen Stand der Dinge

nur sehr mangelhaft unterrichtet war. Der Berichterstatter wußte, daß die alliierten und assoziierten Hauptmächte durch einen Beschluß vom 5. Mai 1919 die Mandatare bereits bestimmt hätten. Dieser Beschluß scheine aber nicht endgültig gewesen zu sein, denn im August 1919 sei verkündet worden, die Alliierten wären sich „nunmehr" über die Verteilung der Mandate völlig einig. Von einer vertraglichen Festlegung sei zwar nichts bekannt, doch befänden sich die betreffenden Gebiete im tatsächlichen Besitz der „Mandatare". Zu einem nicht näher bezeichneten Zeitpunkte seien auch die Grenzen der Mandatsgebiete durch geheime Verträge der Alliierten festgelegt worden. Ferner habe im Juli und August 1919 eine Kommission der alliierten und assoziierten Hauptmächte getagt, um die Mandatsbedingungen zu vereinbaren. Diese Kommission habe über die afrikanischen Kolonien und die ohne weiteres der Verwaltung der Mandatare zu unterstellenden Gebiete einstimmige Beschlüsse gefaßt. Nur Frankreich habe Vorbehalte gemacht hinsichtlich der Aushebung farbiger Truppen und Japan hinsichtlich der Auslegung des Artikels 22 Absatz 6.

Aus dem reichlich unklaren belgischen Referat vom 5. August 1920 geht hervor, daß die beati possidentes sich nicht als Mandatare des Völkerbundes betrachteten und sich bei der Einrichtung ihrer neuen Herrschaft gar nicht um diesen kümmerten. Ferner hat der Rat nicht feststellen können, daß (gemäß Art. 22 Abs. 8) „der Grad der behördlichen Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, bereits Gegenstand eines vorgängigen (d. h. vor dem 10. Januar 1920 geschlossenen) Übereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern" gewesen sei — selbst wenn man Feindbund statt Bund liest, wie es der Rat zu tun pflegt. Die Entscheidung dieser Fragen lag also nach der Bundessatzung beim Rat. Wäre die Rechtslage eine andere, hätte ein fertiges Abkommen der Feindbundmächte über die Mandatsverwaltung vorgelegen, so würde der Rat dies haben feststellen können, da er sich ja aus sieben Vertretern alliierter und assoziierter Regierungen zusammensetzte [2]).

Die Kolonialmandate gehören zu den Fragen, die die Pariser Konferenz zu regeln und — wie das internationale Arbeitsrecht — in die Friedensverträge oder in einen Anhang derselben aufzu-

2) Eine gewisse Unklarheit ist daraus entstanden, daß bei der Abfassung des Artikels 22 noch nicht an den Eintritt von Neutralen in den Bund gedacht war. Mit den in Absatz 8 erwähnten „Bundesmitgliedern" war tatsächlich allein der Feindbund gemeint. Ein Abkommen über die Mandate sollte der Satzung bzw. dem Friedensvertrag als Anlage beigegeben werden. Der Lauf der Dinge war aber ein anderer. Ehe das Abkommen zustande kam, wurden die dreizehn Neutralen als ursprüngliche Mitglieder zugelassen. Selbstredend kann nur der klare Wortlaut der Satzung als geltendes Recht angesehen werden und nicht das, was die „Großen Vier" früher einmal geplant haben.

nehmen beabsichtigte, dann aber nicht bewältigte. Einigen anderen Problemen, z. B. den internationalisierten Strömen, ist es ebenso gegangen. In diesen Fällen wurde Deutschland ausdrücklich verpflichtet, die künftige Lösung, wie die Alliierten sie festsetzen würden, unbesehen anzuerkennen. Meist war der Völkerbund in irgendeiner Form an dieser Lösung beteiligt. Bei den Kolonialmandaten liegen die Dinge etwas anders. Deutschland hat seine Besitzungen an die Hauptmächte abtreten müssen. Über ihre künftige Bestimmung ist aber keine Blankovollmacht erteilt worden, vielmehr ist für beide Teile Artikel 22 des Vertrages und der Bundessatzung maßgebend, da die Mandatsbedingungen nicht „Gegenstand eines vorgängigen Übereinkommens" gewesen sind. Hierüber und über die Rechtsfolge, daß nunmehr die Bundessatzung zu gelten und der Rat diese Bedingungen festzusetzen habe, ist ein Zweifel nicht möglich. Der Rat hat aber die Fiktion unterstellt, daß ein vorgängiges Übereinkommen vorliege. Dabei ging er vermutlich von der Erwägung aus, daß die Alliierten nicht beabsichtigten, sich vom Völkerbunde Vorschriften machen zu lassen. Er nahm den Willen der Hauptmächte, nicht die Vorschriften der Satzung zur Richtschnur, obwohl ihm bekannt war, daß der Pariser Konferenz lediglich ein Entwurf für die sog. A-Mandate vorgelegen hat, und daß nicht einmal dieser genehmigt wurde.

Der Rat war sich sehr wohl klar darüber, welche Verpflichtungen dem Völkerbund aus dem Artikel 22 erwachsen. Der Berichterstatter zählte die hauptsächlichsten Punkte sogar auf: die Wahl der Mandatare, die Festsetzung der Grenzen der Mandatsgebiete, die Erteilung der Vollmacht des Bundes, die Festsetzung der Mandatsbedingungen und die Einsetzung einer Mandatskommission zur Prüfung der jährlichen Rechenschaftsberichte. Der Rat bewies hier wieder einmal deutlich, daß er sich lediglich als ausführendes Organ des Feindbundes betrachtet und vor allem bestrebt ist, dessen Interessen wahrzunehmen. Er überließ die Ernennung der Mandatare den Alliierten, obwohl natürlich der Staat, der ein Mandat im Namen und im Auftrage des Bundes ausüben soll, nur vom Völkerbund selbst ernannt werden kann. Diesem steht zweifellos auch die Souveränität über die Mandatsgebiete zu. Das geht nicht nur aus dem Wortlaut der Satzung, sondern auch aus dem Sinn des Artikels 22 hervor[3]). Der Völkerbund ist aber niemals mit diesen souveränen Rechten investiert worden. Die deutschen Kolonien mußten (gemäß Art. 119 des Versailler Vertrages) an die Hauptmächte abgetreten werden. Das gleiche gilt von den in Frage stehenden Gebietsteilen des osmanischen Reiches. Um die Bundessatzung zu erfüllen, hätten die Hauptmächte diese Länder dem Völkerbund übergeben müssen, um sie dann — eventuell — als Mandate zurück-

3) Ausführlich dargelegt bei Schücking und Wehberg, a. a. O. S. 423.

zuerhalten. Der Bund mußte hierbei die früher getroffenen Vereinbarungen der Bundesmitglieder anerkennen (Art. 22 Abs. 8). Das Unterlassen der Souveränitätsübertragung bedeutet eine Verletzung der Bundessatzung, sowohl ihrem Geiste wie ihrem Buchstaben nach. Man kann auch nicht sagen, daß die Souveränität dem Bunde stillschweigend überlassen worden sei, denn die Mandatare haben ihr Mandat niemals aus der Hand des Völkerbundes empfangen. Der Rat war vielmehr bereit, die Mandatare von den alliierten Hauptmächten ernennen zu lassen. Er verlangt nur, daß ihm die Namen der Betreffenden und die Grenzen[4]) ihres Mandatsgebiets mitgeteilt würden. Dann sollte der Völkerbund diese Beschlüsse zur Kenntnis nehmen und dem Mandatar die Bedingungen für die Ausübungen des Mandats mitteilen. Hinsichtlich dieser Bedingung machte sich zwar der Rat nicht die Arbeiten der alliierten Kommission von 1919 zu eigen. Er verzichtete aber darauf, sie selbst auszuarbeiten, überließ dies vielmehr den Alliierten, ebenso wie die Bestimmung „des Grades der behördlichen Machtbefugnis, Aufsicht und Verwaltung, den der Mandatar ausüben solle". Der Rat behielt sich lediglich eine allgemeine Aufsicht über die Mandatsverwaltung mit Hilfe des im Artikel 22 Absatz 9 vorgeschriebenen Mandatsausschusses vor, der die jährlichen Rechenschaftsberichte zu prüfen hat. Der nahezu völlige Verzicht des Rates auf die dem Völkerbund übertragenen Rechte und seine freiwillige Unterordnung unter die Hauptmächte geht mit trauriger Deutlichkeit aus der Note hervor, die am 15. August 1920 gemäß den vorstehenden Beschlüssen an die Mächte gerichtet wurde, die Mandatskolonien in Besitz hatten.

4) Diese Grenzen wurden von den Alliierten willkürlich gezogen, ohne Rücksicht auf die Interessen der eingeborenen Bevölkerung. Die schädliche Wirkung der neuen Grenze, mit der sich England und Belgien in Deutsch-Ostafrika teilten (und die der Oberste Rat am 21. August 1919 genehmigt hat), waren so offenkundig, daß sie von der (6.) Kommission der dritten Bundesversammlung erörtert und am 20. September 1922 sogar in der Versammlung selbst erwähnt werden mußten. Über die Mißstände, die sich aus der Aufteilung von Togo ergeben haben, gibt ein englisches Weißbuch vom Juli 1922 einige Aufschlüsse. Diese Urkunde ist auch deshalb bemerkenswert, weil sie nicht umhin kann, der früheren deutschen Verwaltung Anerkennung zu zollen. In diesem amtlichen Weißbuch wird ausgeführt, Deutschland habe sich bemüht, durch Entwicklung der Hilfsquellen des Landes die Kolonie so wertvoll als möglich zu machen, und es müsse zugegeben werden, daß diese Bemühungen nicht erfolglos geblieben seien. Das von der deutschen Verwaltung angelegte Verkehrsnetz sei in bewunderswerter Weise den Verhältnissen angepaßt. Die Teilung des Landes, durch welche die Eisenbahn ganz auf französisches Gebiet fiel, habe dieses Verkehrssystem jedoch zerstört und die Folge davon sei, daß sich schwere Schädigungen des Handels bemerkbar machen. Gegenwärtig habe die Mehrzahl der Firmen ihre Geschäfte völlig geschlossen. Auch in der Behandlung der eingeborenen Bevölkerung habe sich die deutsche Verwaltung erfolgreich gezeigt, während sich jetzt in dieser Beziehung ebenfalls Schwierigkeiten ergeben.

Es ist für die Sachlage recht bezeichnend, daß die betreffenden Regierungen zunächst auf diese Note überhaupt nicht eingegangen sind. Nur Frankreich sandte am 16. Oktober 1920 eine ganz unvollständige Antwort. Die Hauptmächte konnten nämlich unter sich zu keiner Einigung gelangen. Der Rat sah sich daher veranlaßt, von seiner Oktobertagung in Brüssel 1920 eine erneute dringliche Anfrage zu erlassen. Er bat um baldige Entscheidung über die Mandate. Bis zur ersten Bundesversammlung war die Angelegenheit noch nicht geklärt. Hymans, der belgische Vertreter und Berichterstatter im Rat, mußte am 11. November 1920 vor der zuständigen (6.) Kommission zugeben, daß die alliierten Mächte zwar geantwortet, dem Völkerbund aber keine Entwürfe für die Mandate eingereicht hätten. Das galt auch von dem Lande, das er vertrat! Er schlug vor, die Angelegenheit zu vertagen, bis der ständige Mandatsausschuß, über dessen Zusammensetzung der Rat noch verhandle, sich mit ihr befaßt habe. Da der Rat der Versammlung damals über die Mandatsfrage noch keinen Bericht erstattet hatte, mußten die Mitglieder der (6.) Kommission sich notgedrungen mit dieser Lösung einverstanden erklären. Über diesen Bericht konnte erst drei Wochen später, am 7. Dezember 1920, in der Form verhandelt werden, daß auf der drittletzten Tagung der (6.) Kommission eine Unterkommission für die Mandatsfragen eingesetzt wurde. Die Kommission selbst kam erst in ihrer letzten Sitzung, am 16. Dezember 1920, dazu, sich mit diesem Gegenstand noch flüchtig zu befassen [5]).

Alles das, was der Rat des Völkerbundes in der Mandatsfrage bis dahin versäumt und gesündigt hatte, ist in der Note der deutschen Regierung an die Bundesversammlung vom 12. November 1920 zusammengefaßt. Diese Note lautet:

I.

In dem Artikel 22 der Satzung des Völkerbundes, der das künftige Schicksal der ehemaligen deutschen Schutzgebiete bestimmt, wird in feierlicher Form erklärt, daß das Wohlergehen und die Entwicklung der die Kolonien bewohnenden Völker eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und daß der beste Weg zur Verwirklichung dieses Grundsatzes die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an fortgeschrittene Nationen sei, welche die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen hätten. Damit hat der Völkerbund selbst die Fürsorge und die Verantwortung für die bisherigen deutschen Schutzgebiete übernommen.

Wenn die Verwaltung der Kolonien nicht vom Völkerbund selbst, sondern von einzelnen bestimmten Staaten geführt werden soll, so ist es seine Sache,

5) Ursprünglich sollte die (6.) Kommission 1920 sich ausschließlich mit den Mandaten befassen. Auf Vorschlag von Bourgeois (Frankreich) wurde ihr aber die Abrüstung und die Blockade aufgebürdet. Bourgeois erklärte, die Mandatsfrage sei noch nicht spruchreif, auch sei für die Mandatsbedingungen der Rat ausschließlich zuständig. Er frage sich, was diese Kommission überhaupt für einen Zweck habe. Man müsse ihr andere Aufgaben stellen. (!)

diese Staaten zu bestimmen. Eine andere Auffassung ist mit dem Wortlaut und dem Sinn der Satzung nicht verträglich. Die zu bestimmenden Staaten sind Mandatare des Bundes, in dessen Auftrag und Namen sie ihre Aufgabe erfüllen. Mandatare des Bundes können aber nur vom Bunde selbst ernannt werden. Aus der Satzung geht nirgends hervor, daß der Bund die Benennung der Mandatare einer anderen Stelle überlassen könnte.

Der Vertrag bestimmt weiter, daß die Art des Mandats nach Maßgabe der besonderen Umstände, in welchen sich die Mandatsgebiete und ihre Bewohner befinden, eine verschiedene sein soll. In den Kolonien soll das Mandat ausgeübt werden in Form der direkten Verwaltung. Dabei unterscheidet die Satzung zwei Kategorien von Kolonien, für die sie verschiedenartige Verwaltungsbedingungen vorsieht. Für beide Arten sind aber gewisse gleichlautende Verpflichtungen der Mandatare vorgesehen, von denen nicht abgegangen werden kann. In jedem Fall hat nämlich der Mandatar jährlich einen Bericht über das ihm anvertraute Gebiet dem Völkerbund vorzulegen. Außerdem muß der Umfang der behördlichen Machtbefugnis, der Überwachungs- und Verwaltungsrechte, die dem einzelnen Mandatar zustehen, besonders geregelt werden. Wer für die Festsetzung der Mandatsbedingungen zuständig ist, wird in Absatz 8 des Artikels 22 ausdrücklich bestimmt. In erster Linie ist dies einem Übereinkommen zwischen den Bundesgliedern vorbehalten. Da eine Vereinigung aller Mitglieder nur in der Bundesversammlung stattfindet, kann offensichtlich das Übereinkommen nur ein Beschluß dieser Versammlung sein. Nur für den Fall, daß ein solcher Beschluß nicht gefaßt worden ist, wird dem Völkerbundsrat die Aufgabe übertragen. Die Bundesversammlung hat deshalb auf diesem Gebiete zurzeit noch freie Hand.

Für die Ausübung der dem Völkerbund zustehenden Aufsicht über die Verwaltung der Mandatsgebiete ist der in der Satzung vorgesehene ständige Ausschuß des Bundes von großer Bedeutung. Über die Berufung der Mitglieder dieses Ausschusses sagt die Satzung nichts. Infolgedessen wird auch dies in erster Linie als eine Sache der Bundesversammlung angesehen werden müssen. Die Verantwortung, die der Völkerbund mit der Einrichtung des Mandatsystems übernimmt, verlangt ferner, daß die Versammlung sich nicht der Teilnahme an der Aufsicht der Mandatare entzieht. Ihrem Eingreifen kann somit die Bestimmung, daß dem Rate die Jahresberichte der Mandatare einzureichen und die Gutachten des ständigen Ausschusses zu erstatten sind, nicht im Wege stehen.

II.

Die Deutsche Regierung hat aus der im Amtsblatt des Völkerbundes vom September 1920 veröffentlichten Niederschrift über die Verhandlungen der 8. Tagung des Völkerbundsrats zu ihrer Überraschung ersehen, daß der Rat einen Bericht über die sich aus dem Artikel 22 der Satzung für den Völkerbund ergebenden Verpflichtungen angenommen hat, in dem eine völlig abweichende Auslegung dieser Bestimmung vertreten wird.

Der Bericht versucht nachzuweisen, daß die Bestimmung der Mandatarmächte und die Abgrenzung der Mandatsgebiete ausschließlich Sache der alliierten und assoziierten Hauptmächte sei; er beschränkt sich darauf, für den Völkerbund, d. h. für den Völkerbundsrat, die rein formale Funktion der Notifizierung der Mandaterteilung an den einen oder anderen Staat in Anspruch zu nehmen. Dabei stützt sich der Bericht hauptsächlich auf die Artikel 118 und 119 des Vertrages von Versailles, in denen Deutschland zugunsten der Hauptmächte auf alle seine Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen verzichtet und sich außerdem verpflichtet, die von den Hauptmächten, gegebenenfalls im Einverständnis mit dritten Mächten, zu treffenden Maßnahmen zur Regelung der sich aus dem Verzicht ergebenden Folgen anzuerkennen und gutzuheißen. Indessen vermögen diese

Bestimmungen eine von der oben dargelegten deutschen Auffassung abweichende Auslegung des Artikels 22 der Satzung nicht zu rechtfertigen. Nach dem ganzen Zusammenhang kann der Sinn dieser Bestimmungen nur der sein, daß die alliierten und assoziierten Hauptmächte die Schutzgebiete bis zur Ernennung der Mandatare als Treuhänder besitzen sollen. Eine derartige vorläufige Regelung war notwendig, weil die Schutzgebiete sonst vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des Friedensvertrages an bis zum Zeitpunkt der Ernennung der Mandatare herrenlos gewesen wären. In dieser Hinsicht könnte die Abtretung der genannten Besitzungen an die Hauptmächte mit der im Artikel 100 des Versailler Vertrags vorgesehenen Abtretung des Gebiets von Danzig verglichen werden. Übrigens wird auch in der auf die Bemerkungen der Deutschen Friedensdelegation zu den Friedensbedingungen erteilten Antwort vom 16. Juni 1919 ausdrücklich bestätigt, daß die vorgesehene Abtretung der Gebiete an die alliierten und assoziierten Hauptmächte nicht das Recht dieser Hauptmächte zur Ernennung der Mandatare in sich schließen sollte. Es heißt in den Ausführungen zum Abschnitt IV des Friedensvertrages unter Nr. III des Antwortschreibens von den Mandatarmächten: „qui étant constitués fidei-commissaires par la Société des Nations, ne tireront aucun bénéfice de ce fidei-commis." Diese Ansicht widerlegt die in dem oben bezeichneten Bericht des Völkerbundsrats zum Ausdruck gebrachte Meinung, nach der die Hauptmächte, als sie die Friedensbedingungen abfaßten, die Absicht gehabt hätten, sich selbst das Recht, die Mandate zu bestimmen, beizulegen. Aber selbst angenommen, sie hätten diese Absicht gehabt, so hätte sich doch hierdurch die Rechtslage in keiner Weise geändert. Denn grundsätzlich kann man bei Auslegung eines internationalen Vertrages den Absichten eines der vertragschließenden Teile nur insoweit irgendeine Bedeutung zuerkennen, als diese Absichten entweder ausdrücklich oder folgerungsweise in den Bestimmungen des genannten Vertrages ausgesprochen worden sind. Hiernach kann die Aufgabe der alliierten und assoziierten Hauptmächte nur darin bestehen, alle Maßnahmen zu treffen, um die satzungsgemäße Durchführung des Mandatsystems zu sichern.

Hinsichtlich der Festsetzung der Mandatsbedingungen vertritt der erwähnte Bericht die Meinung, daß unter den Bundesmitgliedern im Sinne des Absatzes 8 des Artikels 22 nicht die Bundesversammlung, sondern die Signatarmächte des Friedensvertrages, soweit sie Mitglieder des Bundes seien, verstanden werden müßten. Diese Ausschließung der am Kriege nicht beteiligt gewesenen Bundesmitglieder entbehrt jeder Begründung. Der Bericht bezeichnet aber auch ein Übereinkommen unter Mitwirkung aller Signatarmächte wegen ihrer großen Zahl als unpraktisch. Der Völkerbundsrat, der mangels eines solchen Übereinkommens zuständig wäre, scheint deshalb davon Abstand genommen zu haben, die Festsetzung der Bedingungen selbst vorzunehmen, und entschieden zu haben, sie aus den Händen der Hauptmächte entgegenzunehmen. Diese letzteren würden also den Völkerbundsrat vor eine vollendete Tatsache stellen, so daß er sich seinerseits auf die Notifizierung der Mandatsbedingungen an die Mandatare beschränken könnte. Durch ein solches Verfahren würde aber der Rat die ihm im Absatz 8 auferlegte Pflicht offensichtlich verletzen.

Der Rat will ferner die Mitglieder der Mandatskommission berufen, während diese Aufgabe, wie oben dargelegt wurde, der Bundesversammlung zukommt. Die von ihm für die Zusammensetzung der Kommission aufgestellten Richtlinien sehen vor, daß jede Mandatarmacht als solche einen Vertreter erhält, und daß eine die Zahl dieser Staatsvertreter übersteigende Zahl von Mitgliedern Privatpersonen sein sollten, die andern Staaten angehören. Dazu ist zu bemerken, daß ein solches System eine zweckentsprechende Geschäftsführung durch die Kommission in Frage stellen würde, da die Vertreter der Mandatare als interessiert gelten müssen und die pri-

vaten Mitglieder ihren Stimmen nicht das Gewicht von Staatsvertretern geben können. Dies würde sich auch dann nicht ändern, wenn im einzelnen Falle der Vertreter des Staates, dessen Mandat in Frage steht, vom Stimmrecht ausgeschlossen wird.

III.

Im ganzen betrachtet läuft die vom Völkerbundsrat in Aussicht genommene Regelung auf eine nahezu völlige Ausschaltung der Bundesversammlung, auf eine rein formale Mitwirkung des Rates und somit auf eine Entkräftung der Völkerbundskontrolle hinaus. Damit würde das Mandatsystem zum bloßen Schein. In Wirklichkeit würde eine Annexion der ehemaligen deutschen Schutzgebiete gemäß einer von den Hauptmächten vorgenommenen Verteilung vorliegen.

Die Deutsche Regierung müßte eine derartige Lösung der Kolonialfrage als eine Verletzung des Friedensvertrages ansehen, der die Völkerbundssatzung als einen integrierenden Bestandteil enthält. Sie hat nicht nur das formale Recht, sondern auch ein sehr wesentliches praktisches Interesse, einer solchen Verletzung vorzubeugen. Deutschland hat das Recht, Anspruch darauf zu erheben, daß es zu gegebener Zeit bei der endgültigen Vergebung der Mandate für die Kolonien zugezogen wird. Die Deutsche Regierung kann sich nicht an der Frage desinteressieren, welche Stelle für die Verteilung der Mandate zuständig ist und in welcher Weise die Bedingungen der Mandatsausübung festgesetzt werden.

Die Deutsche Regierung richtet an die Bundesversammlung des Völkerbundes die Bitte, ihrerseits in eine Erörterung der Frage der Kolonialmandate einzutreten und für eine dem Wortlaut und dem Geist entsprechende Ausführung des Artikels 22 der Satzung Sorge zu tragen. Für den Fall, daß dieser Appell ohne Erfolg bleiben sollte, legt sie bereits jetzt feierliche Verwahrung gegen die Verletzung des genannten Artikels ein und erklärt, daß sie sich für alle Zukunft ihre Rechte auf diesem Gebiete vorbehält.

Der wesentlichste Fehler dieser Note ist, daß ihr Endzweck nicht mit genügender Deutlichkeit hervortritt. Deutschland behielt sich vor, seine Berücksichtigung bei der Mandatsverteilung zu fordern [6]). Das hätte klarer zum Ausdruck gebracht werden können. Zunächst wurde in Genf gar nicht erkannt, was deutscherseits mit diesem Einspruch beabsichtigt wurde. Das deutsche Verlangen nach einem Mandate wäre vollkommen gerechtfertigt, wenn bei der Zuteilung die Gründe ausschlaggebend wären, die angeblich zur Einrichtung des Mandatssystems führten. Dies ist jedoch nicht der Fall. Überdies schließt der Wortlaut der Bundessatzung die Vergebung von Mandaten an Nichtmitglieder des Bundes aus. In Artikel 22 Absatz 5 ist nämlich gesagt, daß der Mandatar (der Klasse B) den anderen Bundesmitgliedern gleiche Rechte für ihren Handel ein-

6) Die deutsche Friedensdelegation hat bereits in Versailles die Rückgabe der Kolonien gefordert und gleichzeitig in ihrem Entwurf für eine Völkerbundssatzung eine internationale Ordnung für die Verwaltung aller Kolonien mit einem Weltkolonialamt als überwachender Instanz, die für die Zukunft richtunggebend bleiben wird. In zweiter Linie verlangte sie die Übertragung des Mandats für die Schutzgebiete auf Deutschland. Über den ersten Anspruch ist der Gegner mit unwahrhafter Begründung hinweggegangen. Auch die internationale Ordnung, wie sie deutscherseits vorgeschlagen wurde, lehnte er ab.

räumen müsse. Demnach kann der Mandatar selbst stets nur ein Bundesmitglied sein.

Diese deutsche Note ist von manchen als ein wenig glücklicher erster Schritt Deutschlands zur Bewerbung um die Bundesmitgliedschaft angesehen worden; von anderen als ein Versuch, in Genf Unfrieden zu stiften. Beide Auslegungen sind irrig. Die Note läßt die Frage des Eintritts in den Völkerbund unberührt. Sie ist nichts als die Geltendmachung eines Vertragsrechts, das nach Auffassung der deutschen Regierung von einem Organ dieses Bundes verletzt worden ist. Selbst wenn die Geltendmachung dieses Rechts das Einvernehmen zwischen den Teilnehmern der ersten Genfer Tagung beeinträchtigt hätte, so kann doch nicht ernstlich davon die Rede sein, daß die deutsche Regierung alle von einem Bundesorgan begangenen oder beabsichtigten Vertragsverletzungen stillschweigend hinzunehmen habe, damit nur ja nicht der harmonische Verlauf der Genfer Verhandlungen gestört werde. Das einzige, was im Versailler Vertrag von den 14 Wilsonpunkten in den Bestimmungen über die deutschen Kolonien noch übriggeblieben ist und die Artikel 118 und 119 von einer nackten Annexion durch die Sieger unterscheidet, ist das Mandatssystem des Artikels 22. Wenn dieses System zu einem Deckmantel für Gewalt und Raub herabgewürdigt wird, so ist dies, wie die deutsche Note darlegt, lediglich die Folge der Beschlüsse des Völkerbundsrates. Es ist wirklich nicht ersichtlich, welche Rücksichten die deutsche Regierung hätten veranlassen sollen, derartige Beschlüsse durch Stillschweigen anzuerkennen. Wenn in diesem Falle die deutsche Beschwerde der Bundesversammlung und nicht dem Rate vorgelegt wurde, so lag dies natürlich daran, daß diese Beschwerde sich gegen den Völkerbundsrat richtete, und allein die Vollversammlung, als höchstes Bundesorgan, wäre imstande gewesen, der Beschwerde abzuhelfen. Diese Note hatte keinen anderen Charakter als andere an den Völkerbund gerichtete Noten der deutschen Regierung. Wenn sie größeres und an manchen Stellen des Auslandes wohl auch unliebsameres Aufsehen erregt hat als andere Beschwerden, so liegt das daran, daß sie die Aufmerksamkeit auf ein Problem von allergrößter Tragweite lenkte, ein Problem, dessen vertragsgemäße Lösung aber mit den Absichten der Alliierten nicht zu vereinbaren war. Wenn die deutsche Note hervorhebt, daß die Artikel 118 und 119, die sich nicht nur auf die Kolonien, sondern ganz allgemein auf sämtliche deutschen Rechte und Interessen außerhalb Deutschlands beziehen, in den Sonderbestimmungen des Artikels 22 über die mandatarische Verwaltung der Kolonien ihre Ergänzung finden, und daß Deutschland deshalb das Recht hat, sich einer Verteilung der Kolonien zu widersetzen, die im Widerspruch mit diesem Artikel 22 den Charakter einer Verteilung der Beute unter den Siegern anzunehmen droht, so bleibt die Rechtmäßigkeit dieser Forderung unbestreitbar. Von

einer Absicht der Revision der Bestimmungen des Vertrages über die Kolonien kann nicht die Rede sein.

Die Bundesversammlung hat zu diesem deutschen Einspruch — soweit bekannt — nicht Stellung genommen. Der australische Vertreter verlangte zwar am 23. November 1920 seine Erörterung durch die Vollversammlung, ließ sich jedoch zwischen den Sitzungen von dieser Forderung abbringen. Die als peinlich empfundene Note wurde von der zuständigen (6.) Kommission zu Grabe getragen — unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

Zum Berichterstatter vor der ersten Bundesversammlung wurde Cecil (Südafrika) bestellt, ein Meister in der Kunst des Schönfärbens. Selbst er konnte (am 18. Dezember 1920) wenig zu loben finden und vieles, was zu bemängeln war. Die allgemeine Stimmung war mit der bisherigen Behandlung der Mandatsfrage sehr wenig zufrieden. Besonders beanstandete man die geringe Beteiligung der Bundesversammlung an der Lösung dieses für das Ansehen des Völkerbundes so wichtigen Problems. Alle Entscheidungen hatte sich der Rat vorbehalten. Der murrenden Menge trat aber Balfour (England) sehr entschieden entgegen und rechtfertigte das Vorgehen des Rates damit, daß dieses nicht nur dem Wortlaut der Satzung, sondern auch der Absicht ihrer Verfasser entspreche. Der Rat trage die ganze Verantwortung, er allein habe zu entscheiden. Denselben Standpunkt vertrat gleich darauf Bourgeois (Frankreich). Balfour legte bei dieser Gelegenheit auch ein Wort für die Mandatare ein. Es handle sich hier um einen sehr schwierigen Versuch. Wenn der Völkerbund sich auf den Standpunkt stelle, daß die Mandatsinhaber nur die Verantwortung und die Mühen, nicht aber auch die Vorteile des Unternehmens haben sollten, dann könne nichts Gutes daraus erwachsen. Auch der Mann der großen Ideale, Lord Robert Cecil, stellte sich auf den Standpunkt, daß der Völkerbund nicht als Überstaat die Verwaltung der Mandatsgebiete führen könne. Schließlich hat aber die Bundesversammlung einige Wünsche dem Rat bescheiden unterbreitet. Die wichtigsten waren, daß die Mandatare der Klasse A ihre militärische Macht nicht aus dem ihnen anvertrauten Gebiet stärken und daß sie dieses nicht ausschließlich „zu ihren und ihrer Freunde Gunsten" ausbeuten dürften. Auch wurde empfohlen, die Mandatsbedingungen der Öffentlichkeit zu unterbreiten, also mit dem bisherigen System streng durchgeführter Geheimpolitik zu brechen.

Der Rat hatte bereits auf seiner Tagung in Brüssel im Oktober 1920 beschlossen, die Mandate in drei Kategorien einzuteilen, wie dies bereits in der Bundessatzung geschehen ist. In die Klasse A fallen solche Länder, deren Lage eine vollständig autonome Verwaltung noch nicht gestattet, und die die finanzielle und militärische Hilfe der Großmächte beantragt (?!) haben. In diese Gruppe gehören Mesopotamien, Syrien, Libanon und Palästina. Es sind dies „unab-

hängige Nationen", die jedoch der Oberleitung eines Mandatars unterstehen. Die Gruppe B umfaßt die Länder, die zwar unter die Verwaltung anderer Nationen gestellt werden, in denen aber das Regime der offenen Tür bestehen und die Bevölkerung einen bestimmten Mindestschutz genießen soll. Dies hat für Ostafrika, Ruanda und Urundi, Kamerun, sowie Togo zu gelten. Zur Klasse C gehören die Gebiete, die noch nicht zivilisiert sind, wie z. B. die deutschen Besitzungen im Stillen Ozean, als deren Mandatare Neuseeland, Australien und Japan auftreten, und Deutsch-Südwestafrika, als dessen Mandatar Südafrika ausersehen wurde. Diese Kolonien unterstehen den Gesetzen des Mandatars und sollen als integrierender Bestandteil seines Gebietes verwaltet werden, immerhin unter Vorbehalt gewisser Bürgschaften im Interesse der eingeborenen Bevölkerung. Diese Einverleibung als „integral portion" — „partie intégrante" ist offenbar eine Konzession der Friedenskonferenz an den Annexionshunger der englischen Dominien, die für ihre Waffenhilfe belohnt werden sollten. Nach Absatz 2 des Artikels 22 bleibt aber auch in diesem Falle der Mandatar lediglich ein Treuhänder, der die Verwaltung des betreffenden Gebietes als Beauftragter des Völkerbundes zu führen hat.

Die englischen Mandatsentwürfe für Deutsch-Südwest, Samoa, Nauru und die übrigen Inseln südlich des Äquators sind dem Rat am 14. Dezember 1921 unterbreitet worden. Sie wurden mit geringfügigen Änderungen ebenso wie der japanische Entwurf für das Mandat über die Inseln nördlich des Äquators — gleichfalls ein Mandat der Klasse C — am 17. Dezember genehmigt. Zugleich wurde die Mandatsverteilung der Alliierten bestätigt.

Nach den Bestimmungen dieser Mandate haben die Mandatare volle administrative und gesetzgebende Gewalt über das Mandatsgebiet, auf das die Gesetze des betreffenden Landes Anwendung finden. Im übrigen enthalten die Bestimmungen das Verbot der Sklaverei und der Zwangsarbeit, abgesehen von Arbeiten, die öffentliches Interesse haben, Vorschriften über die Kontrolle des Waffen- und Munitionshandels, Verbot des Handels mit alkoholischen Getränken, Verbot der militärischen Ausbildung der Eingeborenen außer für Polizeizwecke. Ferner wird die Errichtung von Militär- oder Flottenstützpunkten und die Befestigung im Mandatsgebiet untersagt. Die Missionare aller Völkerbundsmitglieder haben freien Zutritt. Die Mandatare müssen dem Rat einen Jahresbericht zustellen, in dem jede mögliche Aufklärung über die Mandatsausübung erteilt wird. Alle Abänderungen in den Mandatsbestimmungen bedürfen der Einwilligung des Völkerbundes. Streitfälle, die zwischen einem Mandatar und einem Völkerbundsmitglied über die Auslegung des Mandats bestehen und die nicht auf dem Wege der Verhandlungen zu regeln sind, sollen dem Internationalen Gerichtshof unterbreitet werden.

Von den Beteiligten hat allein Japan gegen diese Mandatsbestimmungen Einspruch erhoben. Sein Vertreter erklärte am 17. Dezember 1920, nach japanischer Auffassung müsse sich die Bestimmung, daß dem „Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein müsse" wie dem Mandatar selbst (Art. 22 Abs. 5), auch auf Mandate der Klasse C erstrecken. Diese Auffassung ist irrig. Diese Klausel gilt nur für die Mandate der Klasse B (Deutsch-Ostafrika, Kamerun, Togo), und Lord Robert Cecil hat am 16. Dezember 1920 vor der (6.) Kommission der Bundesversammlung festgestellt, daß die Gleichberechtigung bei Mandaten der Klasse C absichtlich und ausdrücklich fortgelassen wurde. Die Gründe verstehen sich leider von selbst.

Bei Prüfung dieser Mandatsbedingungen (von deren Grundgedanken die später erlassenen Bestimmungen über die Mandatsklassen A und B nur unwesentlich abweichen) fragt man sich, worin der große Fortschritt der Völkerbundsherrschaft besteht. Alle die obigen Bestimmungen finden sich bereits in der Kongoakte vom 26. Februar 1885 und in der Brüsseler Antisklavereiakte vom 2. Juli 1890. Deutschland hat sie stets gewissenhaft eingehalten, während sie von den heutigen Besitzern der früher deutschen Kolonien, und ganz besonders von Frankreich, immer wieder verletzt worden sind.

Kaum hatte der Rat die Mandate der Klasse C genehmigt und damit den ersten Schritt zur Verwirklichung des Artikels 22 — so, „wie er ihn auffaßte" — unternommen, als ein Einspruch seine Arbeiten lahmlegte, der so beachtlich war, daß er nicht, wie der deutsche, dem Papierkorb überwiesen werden konnte. Die Vereinigten Staaten bestritten dem Völkerbunde das Recht, Mandate zu verteilen oder zu genehmigen, die nicht zuvor die Billigung der amerikanischen Regierung gefunden hätten. Sie stellten sich auf denselben Standpunkt, den der Rat bisher eingenommen hatte, und zogen daraus die Schlußfolgerung, daß nicht der Völkerbund, sondern die alliierten Sieger, von denen Amerika nicht der geringste sei, die Kolonialbeute zu verteilen hätten [7]). Dieses Vorgehen ist der Regierung in Washington sehr verdacht worden, zumal es noch in die Amtszeit Wilsons fiel. Es erfolgte aber auf Veranlassung seines Nachfolgers Harding, dessen Partei auch bereits der Staatssekretär Colby angehörte. Trotzdem läßt sich nicht leugnen, daß die Haltung Amerikas in den letzten Jahren der Alten Welt wieder einmal die unbe-

7) In einer späteren Note an die Alliierten, vom 4. April 1921, heißt es ausdrücklich: Es kann nicht in Frage stehen, daß das Recht, über die deutschen überseeischen Besitzungen zu verfügen, nur durch die Siege der alliierten und assoziierten Mächte erworben wurde, und es muß angenommen werden, daß diese nicht geneigt sind, den Vereinigten Staaten das Recht der Teilnahme an den Früchten dieses Sieges zu bestreiten.

grenzten Möglichkeiten der Neuen vor Augen führte. Nachdem Präsident Wilson die Grundlagen für den Friedensvertrag schuf, und einen Friedensvertrag unterzeichnete, der ihnen zuwiderlief, nachdem auf sein besonderes Betreiben die Völkerbundssatzung in die Friedensverträge aufgenommen wurde, und die Vereinigten Staaten die Ratifizierung dieser Verträge eben wegen der Bestimmungen über den Völkerbund ablehnten, nachdem also die Vereinigten Staaten dem Völkerbund fernblieben und auch jede Bitte um Übernahme eines Mandats abschlägig beschieden hatten, maßten sie sich nunmehr an, die Durchführung der Bundessatzung und der Friedensverträge gerade hinsichtlich der Mandate zu bestimmen und zu beaufsichtigen. Die ganze Welt wäre ihnen dankbar gewesen, wenn ihre Intervention von höheren Gesichtspunkten der Politik oder der Moral bestimmt worden wäre. Von diesem Verdachte sind sie jedoch freizusprechen. Sie stellten sich auch nicht, wie Deutschland, auf den Rechtsstandpunkt, sondern, wie die Alliierten, auf den der Macht und des praktischen Vorteils. Sie nahmen lediglich ihre eigenen Interessen wahr.

Wenn man aber auch der amerikanischen Politik Mangel an Logik vorwerfen kann, so muß doch anerkannt werden, daß der Einspruch der Vereinigten Staaten in der Mandatsfrage durchaus folgerichtig begründet war, und zwar mit denselben Argumenten, die sich der Rat des Völkerbundes zu eigen machte, um den Wünschen der Alliierten entsprechen zu können. Die Alliierten selbst sind auch die letzten, die den Vereinigten Staaten Mangel an Logik vorwerfen dürfen, denn ihre eigene Politik war nicht nur unlogisch, sondern Amerika gegenüber sogar hinterhältig. In Washington erklärten sie ausdrücklich, die Mandatsbedingungen könnten allein vor dem Rate des Völkerbundes erörtert und von diesem festgesetzt werden, während sie in Genf den Standpunkt vertraten, daß die Hauptmächte nicht nur die Mandate zu verteilen, sondern auch ihre Bedingungen festzusetzen hätten.

Der amerikanische Einspruch beim Völkerbund ist nur ein Ausschnitt aus den diplomatischen Verhandlungen zwischen den Vereinigten Staaten und den Alliierten, die bereits 1920 im Gange waren und bis zum Jahre 1922 angedauert haben. Dieser Einspruch wurde durch den Umstand veranlaßt, daß der Rat bzw. die Hauptmächte mit Hilfe des Völkerbundes durch Bestätigung der C-Mandate am 17. Dezember 1920 eine vollendete Tatsache zu schaffen versuchten. Ein ähnliches Vorgehen bei den übrigen Mandatsgebieten stand zu gewärtigen. Unter Berufung auf ihren (der Rechtswissenschaft wenig geläufigen) Rechtstitel als Mitsieger verlangten die Vereinigten Staaten, daß ihnen alle Mandatsentwürfe vor der Bestätigung durch den Rat zur Genehmigung vorgelegt und daß sie, auch ohne Mitglied des Bundes zu sein, den Hauptmächten gleichgestellt würden. Dabei hatte sich die Union mit der Türkei, für

deren Gebiete sie sich vornehmlich interessierte, formell gar nicht im Kriegszustand befunden. Der Streit selbst hatte zwei Kernpunkte. Die Vereinigten Staaten wollten sich nicht durch England von den Petroleumfeldern Mesopotamiens ausschließen lassen. Sie bekämpften grundsätzlich die auf die A-Mandate ausgedehnte Bestimmung des Artikels 22 Absatz 6, der (für B-Mandate) Gleichberechtigung der Bundesmitglieder bestimmt, und verlangten in Kleinasien eine offene Tür für alle Länder. Im besonderen wandten sie sich gegen das Petroleummonopol, das sich England durch das Abkommen von San Remo vom April 1920 gesichert hatte. Gegen die B-Mandate wurden keine Einwendungen erhoben, wohl aber gegen die Verteilung der C-Mandate. Es handelt sich hier um den bekannten Streit um die Insel Yap. Die Amerikaner bestreiten, jemals ihre Einwilligung in die Zuteilung dieser Insel an Japan gegeben zu haben, während die Japaner behaupten, dies sei durch einen Beschluß der Großen Vier vom 7. Mai 1919 erfolgt, an dem Wilson teilgenommen habe.

Wir können im Rahmen dieser Untersuchung nicht den Irrwegen der Feindbundspolitik folgen und die einzelnen Etappen des englisch-amerikanischen Petroleumkonfliktes oder der Yapfrage entwickeln. Dies ist auch nicht notwendig, da die Hauptmächte als solche und nicht der Völkerbund die Verhandlungen geführt und die Entscheidungen gefällt haben. Der Völkerbund ist nur mittelbar beteiligt, wenn er auch einen Stein im Spiele des Feindbundes darstellt. Erwähnt sei lediglich, wie befremdlich es anmutet, daß der Völkerbund sich niemals erboten hat, die Regelung des internationalen Problems der Petroleumerschließung in die Hand zu nehmen. Eine Verständigung mit den Nichtmitgliedern des Bundes, vor allem mit den Vereinigten Staaten, wäre durchaus denkbar — sofern nur der Bund davon absieht, Amerika die Mitgliedschaft aufzunötigen. Präsident Harding ist 1921 die Absicht zugeschrieben worden, eine Weltölkonferenz einzuberufen. Ein derartiges Vorgehen läge auch für den Völkerbund durchaus im Bereich der Möglichkeiten.

Die Hauptmächte hatten, wie wir sahen, in ihrer Eigenschaft als Rat in bezug auf die C-Mandate Amerika vor eine vollendete Tatsache gestellt, obwohl die Verhandlungen mit Washington über die Mandatsgebiete noch im Gange waren. Die Vereinigten Staaten erhoben hiergegen unter dem 21. Februar 1921 beim Völkerbund Einspruch und verwiesen auf ihren Notenwechsel mit den Hauptmächten. Der Rat antwortete am 1. März 1921, er sei bereit, über die A-Mandate mit Amerika zu verhandeln, also nicht wieder, wie am 17. Dezember 1920, vollendete Tatsachen zu schaffen. Er sei auch willens, die Beratung der B-Mandate auf seine nächste Tagung zu verschieben, damit die Vereinigten Staaten ihre Wünsche geltend machen könnten. An dies Entgegenkommen schloß er das hinter-

hältige Anerbieten, sich bei diesen Verhandlungen in Genf vertreten zu lassen, wohl wissend, daß die Vereinigten Staaten es, wie auch sonst, ablehnen würden, sich an den Arbeiten des Bundes zu beteiligen. Hinsichtlich der C-Mandate erklärte der Rat kein Entgegenkommen zeigen zu können, da die Verteilung derselben Angelegenheit der Hauptmächte sei. Er stellte anheim, sich mit diesen auseinanderzusetzen.

Wie vorauszusehen war, haben sich die Vereinigten Staaten auf Verhandlungen mit dem Völkerbund nicht eingelassen. Auf die Einladung, sich bei der Beratung über die A- und B-Mandate im Rat vertreten zu lassen, antworteten sie überhaupt nicht. Infolgedessen beschloß der Rat auf seiner nächsten Tagung, am 17. Juni 1921, die Frage bis auf weiteres zurückzustellen. In einem Schreiben an die Hauptmächte (sic) vom 15. Juni wird betont, daß es für den Rat nicht angezeigt sei, mit der Durchführung des Artikels 22 fortzufahren, bevor nicht die alliierten und assoziierten Mächte zu einer Einigung über die Mandatsverteilung gelangt seien. Zugleich wurde gebeten, die diesbezüglichen Verhandlungen möglichst zu beschleunigen. Diese Bitte wurde am 8. September 1921 erneut ausgesprochen.

Hiermit war ein vorläufiger Abschluß der Durchführung des Mandatssystems erreicht, nachdem nur die C-Klasse geregelt war, die sich von der einfachen Annexion lediglich durch die Verpflichtung unterscheidet, jährlich einen Bericht über die Maßnahmen und Zustände im Mandatsgebiet vorzulegen. Dieser Mißerfolg wird am deutlichsten dadurch veranschaulicht, daß die Mandatsfrage, der „Prüfstein des Völkerbundes", im zweiten Jahresbericht des Rates an die Bundesversammlung überhaupt nicht erwähnt wird. Dies bedauerliche Ergebnis ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß der Rat den geraden Weg verlassen und das geschriebene Recht der Bundessatzung im Interesse der Hauptmächte gebeugt hat.

Um eine Rückzugslinie zu eröffnen, beschloß der Rat am 21. Juni 1921, auch von den Mandataren, mit denen noch keine Mandatsbedingungen vereinbart waren, einen Bericht einzufordern. Ferner wurden im Laufe des Sommers 1921 einige weitere Mandatsentwürfe veröffentlicht, und zwar die der A-Klasse für Mesopotamien und Palästina (England) und Syrien (Frankreich), sowie die der Klasse B für Deutsch-Ostafrika, das zwischen England und Belgien, und für Kamerun und Togo, die zwischen Frankreich und England aufgeteilt wurden.

Angesichts dieses Sachverhaltes mußte selbst Cecil (Südafrika) auf der zweiten Bundesversammlung, am 8. September 1921, feststellen, daß im Verlauf des verflossenen Jahres eigentlich keinerlei Fortschritte erzielt worden seien. Den Rat sprach er dabei von jeder Verantwortung frei. Dieser Auffassung schlossen sich die (6.) Kommission der Bundesversammlung, und diese selbst am

23. September 1921 an. Die Kommission sah davon ab, zu den Mandatsentwürfen der Klasse A und B Stellung zu nehmen oder die parlamentarischen Drucksachen zu prüfen, die einige Mandatare an Stelle der im Absatz 9 des Artikels 22 vorgeschriebenen jährlichen Rechenschaftsberichte eingereicht hatten. Sie empfahl aber dem Rate, das englisch-französische Abkommen vom 10. Juli 1919 über die Aufteilung von Togo und Kamerun zu bestätigen und den Mandataren der Klasse A und B gegenüber die Erwartung auszusprechen, daß sie sich vom Geiste des Artikels 22 leiten ließen. Vielleicht hätte sich die Versammlung nicht so genügsam und bescheiden gezeigt, wenn sie nicht überzeugt gewesen wäre, daß eine endgültige Lösung der Mandatsfrage unmittelbar bevorstehe.

Der Rat bestätigte am 2. Oktober 1921 die Beschlüsse der Bundesversammlung vom 23. September. Er beschloß, die Entwürfe für die B-Mandate — Änderungen vorbehalten — grundsätzlich gutzuheißen und die Okkupationsmächte zu ersuchen, sich nach den Bestimmungen der Mandatsentwürfe zu richten. Der Rat bestätigte bei dieser Gelegenheit auch das englisch-französische Abkommen über die Aufteilung von Togo und Kamerun. Bei dieser Gelegenheit nahm er — am 10. Oktober — auch den Bericht des ständigen Mandatsausschusses entgegen. Dem hatten zwar noch nicht die vorgeschriebenen Jahresberichte vorgelegen, sondern nur die Berichte, die von den einzelnen Regierungen den eigenen Parlamenten zugestellt wurden. Es handelt sich dabei um die Verwaltung von Französisch-Kamerun, Französisch-Togo, Britisch- und Belgisch-Ostafrika, Südwestafrika, Mesopotamien und Palästina. Der Ausschuß verzichtete aber angesichts der unsicheren Lage in Palästina und Mesopotamien auf eine Prüfung dieser Mandate und befaßte sich nur mit den Berichten über die früheren deutschen Kolonien. Von einer ernstlichen Untersuchung kann nicht gut gesprochen werden. Der Ausschuß sah sich aus mehreren Gründen zu großer Zurückhaltung veranlaßt. Er überbot sich in Äußerungen der Dankbarkeit für die Höflichkeit der Mandatsmächte und der Bewunderung für ihre edelmütigen Bemühungen auf dem Gebiete der kolonialen Organisation. Zur Erleichterung künftiger Jahresberichte wurde ferner ein Fragebogen entworfen. Hiermit war die Mandatsfrage für ein weiteres Halbjahr erledigt.

Am 11. Mai 1922 beantragte dann der englische Vertreter im Rat (Balfour), die Genehmigung des Mandats für Palästina auf die Tagesordnung zu setzen. Zugleich gab er (wie schon am 27. Juli 1921) bekannt, daß sich die Vereinigten Staaten und England über die Bedingungen dieses Mandats bereits geeinigt hätten. Auf Wunsch Frankreichs und Italiens wurde jedoch die Frage bis zur nächsten Zusammenkunft des Rates im Juli vertagt, sehr im Gegensatz zu den Interessen der betroffenen Bevölkerung, deren sich — nicht zuletzt wegen der Ungewißheit ihres Schicksals — eine gewisse Beun-

ruhigung bemächtigt hatte. An dem Umstand, daß der Vertrag von Sèvres nicht ratifiziert worden war, nahm man keinen Anstoß. Im Juli wurde dann endlich — zweieinhalb Jahre nach Begründung des Völkerbundes — das Mandatssystem auch für die Klassen A und B durchgeführt, Mesopotamien ausgenommen. In Genf ist dieser „Erfolg" der Londoner Tagung des Rates mit großer Genugtuung begrüßt worden. Weniger (oder in anderem Sinne) interessierte Kreise urteilen nicht so überschwenglich.

Da sich inzwischen die Vereinigten Staaten nicht nur mit England über Palästina, sondern auch mit Frankreich und England über die B-Mandate geeinigt hatten, beantragte Balfour am 18. Juli neuerdings eine endgültige Vergebung dieser Gebiete. Der Rat schritt zunächst nur zur Bestätigung der B-Mandate. Eine Erörterung der — längst bekannten — Einzelheiten fand nicht statt[8]). Es handelte sich um die englischen und französischen Mandate für Togo und Kamerun, sowie das englische und belgische für Deutsch-Ostafrika. Sie traten sofort in Kraft. Hinsichtlich der A-Mandate gab es noch allerhand Schwierigkeiten zu überwinden. Frankreich wollte nicht, daß Englands Mandat über Palästina bestätigt würde, wenn es nicht gleichzeitig das Mandat über das angrenzende Syrien erhalte. Es verlangte Vertagung, während Italien erklärte, sich jeder Beschlußfassung überhaupt zu widersetzen, solange nicht die italienisch-französischen Verhandlungen über Syrien abgeschlossen seien. Italien hat bekanntlich kein Mandat erhalten. Es war durch gewisse Rechte und Interessensphären in Kleinasien entschädigt worden. Den Zusammenbruch des Vertrages von Sèvres sah es daher mit geteilten Gefühlen. Der Regierung in Rom drohten Enttäuschungen, während denen von London und Paris der Besitz ihrer „Mandate" bestätigt wurde. Sie erhob die altgewohnte Forderung nach Kompensationen, die, soweit bekannt, in gewissen Handelsrechten in den von England und Frankreich besetzten ehemals türkischen Gebieten bestanden. Mit London waren die Verhandlungen bereits abgeschlossen. Die Einigung mit Paris war noch nicht erzielt. Daher bestand der italienische Vertreter am 19. Juli zunächst auf Vertagung der Mandate. Es folgten mehrere Tage geheimer Verhandlungen, doch wollte sich Rom offenbar mit Pariser

8) Infolge sowohl der Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten (wie auch der Kritik der Öffentlichkeit) waren einige Änderungen an den ersten Entwürfen vorgenommen worden. Die Mandatare waren noch bestimmter auf das Verbot festgelegt worden, Konzessionen mit Monopolcharakter zu vergeben. Die Gewissensfreiheit ebenso wie die Rechte der Missionare sind besser gewährleistet, die Bundesmitglieder — denen die Vereinigten Staaten hierin offenbar gleichgestellt werden — erhalten erhöhte Gewähr der unbehinderten Handelsbetätigung. Leider wurde das Verbot der Militarisierung dieser Kolonien nicht ebenfalls verschärft. Im übrigen ist bestimmt, daß eine Änderung der Mandatsbedingungen nur mit einstimmiger Genehmigung des Rates erfolgen darf.

Versprechungen nicht zufriedengeben. Am 22. bzw. (öffentlich) am 24. Juli 1922 konnten dann zwar die Bestimmungen der Mandate für Palästina und Syrien genehmigt werden, sie treten jedoch — gleichzeitig — erst in Kraft, wenn die französische und italienische Regierung dem Rate mitgeteilt haben, daß ihre Verhandlungen „über einige auf Syrien bezügliche Einzelheiten" beendet sind [9]). Trotz aller Bemühungen, die äußere Form zu wahren, sticht dieser ganze Vorgang recht unvorteilhaft von den hehren Grundsätzen ab, die die Völkerbundssatzung verkündet.

Die Lage Mesopotamiens bleibt noch zu klären. Ende 1921 ist England auf einen neuen Schachzug verfallen, dessen Bedeutung, auch in bezug auf die Auseinandersetzungen mit den Vereinigten Staaten, sich noch nicht voll übersehen läßt. In London faßte man den Plan, die Mandatsherrschaft im Irak durch einen Vertrag mit der Regierung des Königs Feisal abzulösen, der dieser eine scheinbare Autonomie einräumt. Der englische Vertreter erklärte am 17. November 1921 im Rat, dies erscheine der beste Weg zur Erfüllung der dem Völkerbund gegenüber übernommenen Verpflichtungen. Der Vertrag wurde am 10. Oktober 1922 in Bagdad unterzeichnet. Er soll 20 Jahre gelten und räumt England die Kontrolle über die auswärtigen Angelegenheiten und die Finanzen Mesopotamiens ein. Im übrigen enthält er folgende Bestimmungen: Emir Feisal wird als konstitutioneller König anerkannt. Der König erklärt, daß während der Dauer des Vertrages außer Beamten mesopotamischer Nationalität ohne Zustimmung der englischen Regierung keine anderen Beamten angestellt werden. Die Grundgesetze des Landes müssen die Gewissensfreiheit und Gleichberechtigung aller Einwohner ohne Rücksicht auf Rasse, Religion und Sprache sichern. Die englische Regierung verpflichtet sich, ihre guten Dienste zu betätigen, um die Aufnahme Mesopotamiens in den Völkerbund so bald als möglich zu sichern. Die englische Regierung verpflichtet sich ferner, gegen einen mit den internationalen Verpflichtungen zu vereinbarenden Anschluß von Mesopotamien an die arabischen Nachbarländer mit Bezug auf das Zollsystem oder andere Interessen keine Einwendungen zu erheben. Die vertragschließenden Parteien verpflichten sich, alle Differenzen, die bei der Ausführung des Vertrages entstehen könnten, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten.

9) Der Entwurf für das Palästina-Mandat war übrigens noch nicht vollständig: England hatte es (über die wirtschaftlichen Fragen) versäumt, die Bestimmungen zum Schutze der Heiligen Stätten fertigzustellen. Diese lagen dem Rat erst am 31. August vor. Die englischen Vorschläge entsprachen aber in keiner Weise den Erfordernissen. Der Rat mußte am 4. Oktober 1922 feststellen, daß sie besonders die Anfeindung der römisch-katholischen Welt erfahren hätten. Deshalb wurde beschlossen, über diese Frage zunächst mit den einzelnen Regierungen zu verhandeln.

Es ist nicht ganz klar und wird sich erst in Zukunft zeigen, inwieweit England die Verantwortung dafür übernimmt, falls Feisal anderen Völkerbundsmitgliedern Rechte versagt, die die englische Regierung ihnen vordem zugesichert hatte. Auch in mancher anderen Hinsicht läßt sich die Entwicklung noch nicht übersehen. Sie kann für die Franzosen in Syrien unter Umständen recht unangenehme Folgen haben. Immerhin enthält der Vertrag die Bestimmung, daß keine unterschiedliche Behandlung stattfinden soll zwischen den Angehörigen irgendeines Mitgliedstaates des Völkerbundes „oder irgendeines anderen Staates, dem England durch Vertrag die gleichen Rechte wie diejenigen zuerkannt hat, die es besäße, wenn es Mitglied des genannten Bundes wäre". Damit sind zweifellos die Vereinigten Staaten gemeint.

Der Berichterstatter der dritten Bundesversammlung (Nansen, Norwegen) vertrat am 19. September 1922 den Standpunkt, daß das Mandatsregime jetzt vollständig sei und durchaus befriedigend arbeite. Man ist in Genf eben sehr bescheiden geworden. Mit Genugtuung wurde festgestellt, daß nunmehr Rechenschaftsberichte der Mandatare vorlägen. In ihren Beschlüssen vom 20. September empfahl die Versammlung dem Rat, ein Petitionsrecht der betroffenen Bevölkerung (aber nur dieser) an den Mandatsausschuß, jedoch ausschließlich durch Vermittlung der Mandatsherren einzurichten. Dies hatte besonders der Vertreter von Haiti befürwortet, aus Anlaß der grauenhaften Vorkommnisse bei dem Steuerstreik der Hottentotten in Südwestafrika. Im übrigen mußte die Bundesversammlung, wie vor ihr bereits der ständige Mandatsausschuß, die Erfahrung machen, daß die Mandatare sich gegen jede Kritik auf das äußerste empfindlich zeigten und den Standpunkt vertraten, daß der Völkerbund ihnen zu Dank für ihre Mühewaltung verpflichtet sei.

Unter diesen Umständen ist nicht zu ersehen, wie sich die Verhältnisse — so nötig dies wäre — von Grund auf ändern und bessern sollen. Die Vorschriften der Satzung werden nicht eingehalten, und Hymans (Belgien) hat in seinem für die Mandatsfrage grundlegenden Bericht an den Rat vom 5. August 1920 festgestellt (und der Rat bestätigt), daß der Völkerbund in dieser Frage niemandem verantwortlich sei. Dies ist freilich nicht richtig, denn der Artikel 22 der Satzung ist in einem Vertrage enthalten, den nicht allein der Feindbund, sondern auch Deutschland unterschrieben hat. Es hat seine Kolonien unter der Voraussetzung dieses Artikels abgetreten, mit der Aussicht z. B., wenn es Bundesmitglied würde, eventuell selbst ein Mandat zu erhalten und jedenfalls am gleichberechtigten Güteraustausch und Handel in seinen früheren Besitzungen der Klasse B teilzunehmen. Werden die Bestimmungen der Bundessatzung nicht innegehalten, so hat Deutschland auch als Nichtmitglied das Recht, den Völkerbund, dem die Mandatsverwaltung untersteht, und nicht

allein die Feindbundmächte zur Verantwortung zu ziehen, die den Versailler Frieden unterzeichneten. Leider gestattet ihm seine Lage nicht den „Luxus", für die Menschlichkeit und die Geltung des Rechts eine Lanze zu brechen. Dem einzelnen Deutschen steht es aber natürlich frei, sich mit den Rechtlichdenkenden anderer Länder zu verbünden und an die öffentliche Meinung der Welt zu appellieren.

Die wesentlichsten der Verletzungen des Artikels 22 seien noch einmal kurz zusammengefaßt:

Die Mandate sind nicht vom Völkerbund vergeben und „der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung, die der Mandatar ausüben soll", ist nicht vom Rat festgesetzt worden (Abs. 8).

Bei den zu Klasse A gehörigen Gebieten: Mesopotamien, Palästina (England), Syrien und Libanon (Frankreich) sind nicht „bei der Wahl des Mandatars in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen berücksichtigt" worden (Abs. 4).

In Klasse B bleibt bei den Frankreich zugefallenen Besitzungen — Togo und Kamerun — das „Verbot militärischer Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen und Landesverteidigungszwecken dient", völlig unbeachtet (Abs. 5)[10]).

In weitem Maße wird gegen die Bestimmung verstoßen, daß „dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein muß" (Abs. 5). Besonders kraß liegen die Verhältnisse bei Nauru, das überdies nicht dem gleichen Mandatar wie die benachbarten Südseeinseln zufiel, sondern aus machtpolitischen Gründen von England angeeignet wurde, sicherlich gegen die Interessen der Bevölkerung. Auch die Japaner richten auf ihren Südseeinseln eine vollkommene Monopolherrschaft ein. Ihr Versuch, die Inseln (entgegen Abs. 5) zu befestigen, wurde allerdings durch Einspruch der Vereinigten Staaten verhindert. Immerhin befindet sich auf der Insel Truk eine japanische Marinestation.

Deutsch-Neuguinea wurde unter Militärverwaltung gestellt (im Gegensatz zu Britisch-Neuguinea, das Zivilverwaltung besitzt), statt „nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebietes" verwaltet zu werden (Abs. 6).

Aber auch ganz abgesehen von den einzelnen Vertragsverletzungen zeigen die verschiedenen Mandatsgebiete ein recht wenig

10) Seit Juli 1914 ist für alle französischen Besitzungen in Westafrika einschließlich Togo und Kamerun die allgemeine Wehrpflicht eingeführt worden, trotz des Verbots militärischer Ausbildung der Eingeborenen. Mit ungewöhnlichem Zynismus hat der französische Kolonialminister Sarraut sogar erklärt, der Oberste Rat habe Frankreich durch einen Beschluß vom 9. Dezember 1919 ermächtigt, entgegen Artikel 22 Truppen aus Togo und Kamerun in Europa zu verwenden.

erfreuliches Bild. Was zunächst Mesopotamien anlangt, so rief unmittelbar nach Verkündung der britischen Mandatsherrschaft (am 6. Juni 1920) das ungeschickte Vorgehen der englischen Militärbehörden im Sommer und Herbst desselben Jahres einen Aufstand hervor, der zwar blutig niedergeworfen wurde, dem Wirtschaftsleben aber einen schweren Rückschlag brachte. Nach Einrichtung einer Zivilverwaltung (unter Sir Percy Cox) versuchte diese lange vergebens Wahlen für eine konstituierende Nationalversammlung zustande zu bringen. Schließlich wurde auf seinen Antrag der aus Syrien vertriebene Emir Feisal, der Sohn des „Königs" (früheren Bürgermeisters) von Mekka, zum Herrscher von Mesopotamien ausersehen, und unter starkem Druck der englischen Besatzungstruppen am 23. August 1921 zum Könige „gewählt". Die Opposition der 400 000 Schiiten wurde zum Teil durch die englischen Fliegergeschwader überwunden, die die Dörfer der „unbotmäßigen" Stämme mit Bomben belegten. Obwohl Feisal in Aussicht gestellt hatte, daß er in kürzester Zeit Ordnung schaffen werde, begannen die Schwierigkeiten sehr bald von neuem. Gerade während der dritten Bundestagung hatten sich die Beziehungen zwischen den Eingeborenen und dem „Mandatar" wieder sehr zugespitzt, ohne daß hiervon jedoch in Genf Notiz genommen wurde. Es scheint, daß der von England eingesetzte König nach anderthalbjähriger Herrschaft bereits abgewirtschaftet hatte. Von April bis September 1922 konnte er kein Kabinett bilden. Es droht ihm dasselbe Schicksal, das er bereits in Syrien erlebt hat. Dort zwang ihn die franzosenfeindliche Haltung der Bevölkerung schließlich zur Auflehnung gegen den Mandatar. Daraufhin besetzte General Gouraud Damaskus und vertrieb Feisal.

Die englischen Steuerzahler haben an diesem Mandat wenig Freude gehabt. Unrecht Gut gedeiht nicht gut! Allein die Besatzungskosten beliefen sich 1920 auf 40 Millionen Ł, 1921 auf 20 Millionen, 1922 auf 8 Millionen Ł. Bis zur dritten Bundesversammlung hat dies „Mandat" bereits 450 Millionen Pfund Sterling gekostet. Es werden in England bereits Stimmen laut, die den Verzicht auf diese Kolonie befürworten.

In Syrien ist die Lage der Dinge in mancher Hinsicht noch unerfreulicher. Das Land zeigt das typsiche Bild einer feindlichen Besetzung. Seit der Ankunft des französischen Oberkommissars, General Gouraud, Ende 1918, haben sich die Unruhen ständig wiederholt. Wenige Monate bevor der Völkerbund am 24. Juli 1922 das französische Mandat genehmigte, fanden Kundgebungen gegen die französische Herrschaft statt, die gewaltsam unterdrückt werden mußten. Neue Unruhen folgten auf die Bestätigung des Mandats. Es kam zu ernsten Kämpfen. Die Verwaltung war zunächst eine rein militärische. Seit 1920 wurden eine Anzahl den Franzosen ergebener Eingeborener unter strenger Aufsicht französischer Offi-

ziere in den Verwaltungsdienst eingestellt. Anfang 1922 standen noch 70 000 Mann französischer Truppen in Syrien, deren Zahl im Laufe des Jahres auf etwa die Hälfte vermindert wurde. Mehr konnte die über diese sinnlosen Aufwendungen entrüstete Pariser Kammer nicht erreichen. Das Zivilbudget des Oberkommissariats betrug 1919: 56 Millionen, 1920: 185 Millionen, 1921: 120 Millionen und 1922 noch immer 50 Millionen Francs. Die französische Kammer hat im Jahre 1921 einen Kredit für die Levantearmee in Höhe von 347 Millionen Francs und 1922 von 164 Millionen Francs bewilligt. Alle diese Aufwendungen dienen lediglich machtpolitischen Zwecken. Der Bevölkerung ist keinerlei Nutzen, wohl aber wesentlicher Schaden daraus erwachsen.

Das Ergebnis des bisherigen Mandatsregimes ist geradezu niederschmetternd und könnte fast als das Gegenteil von dem bezeichnet werden, was der Völkerbund nach seiner Satzung anstrebt. Dies gilt besonders von den Zuständen in den übrigen Mandatskolonien, die früher in deutschem Besitz waren, uns aber genommen wurden, weil „Deutschlands Versagen auf dem Gebiete der kolonialen Zivilisation zu deutlich zutage getreten sei" (Note des Feindbundes vom 16. Juni 1919)[11]).

In Deutsch-Ostafrika, das größtenteils an England gefallen ist, liegt das wirtschaftliche Leben völlig danieder. Die europäische Bevölkerung ist infolge der Austreibung aller Deutschen von 6000 auf 2200 zurückgegangen. Das indische Element tritt zum Schaden der Eingeborenen viel stärker als früher hervor und hat den größten Teil des ehemals deutschen Grundbesitzes erworben. Die deutschen Plantagen sind in traurigster Weise verfallen. Handel und Wandel sind so sehr zurückgegangen, daß die Eisenbahn viele ihrer Stationen schließen mußte[12]). Obwohl die Eingeborenen nichts mehr verdienen, müssen sie ihre Steuern in früherer Höhe bezahlen, und diese werden mit rücksichtsloser Härte beigetrieben. Allerhand Seuchen, die Pocken, die Schlafkrankheit, sowie die Rinderpest breiten sich aus. In dem ehedem so geordneten Land sind heute Raubüberfälle an der Tagesordnung. Die kulturellen Einrichtungen, die Deutschland für die Eingeborenen getroffen hatte, sind vernichtet. Unsere Nachfolger, die Engländer, haben noch kaum begonnen, das Zerstörte wieder zu ersetzen. Es fehlt ihnen nach eigenem Eingeständnis auf diesen Gebieten an geeignetem und er-

---

11) Vgl. besonders Heinrich Schnee (Gouverneur a. D.), Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatsherrschaft, Leipzig 1922.

12) In Millionen £ betrug

	1921:	1922:
die Einfuhr	1,7,	1,4,
die Ausfuhr	2,0,	1,2,
der Transit	0,23,	0,14,
zusammen	3,93.	2,74.

fahrenem Personal. Selbst der englische Kolonialminister Winston Churchill mußte vor der Britischen Reichskonferenz am 28. Juni 1921 erklären: „Wir haben versucht, nicht hinter der deutschen Verwaltung zurückzustehen, ich fürchte aber, daß im Vergleich zu seinem früheren Fortschritt und Wohlstand in den Händen unserer ehemaligen Gegner das Land noch einige Jahre ungünstig abschneiden wird."

Wie zum Hohne ist das hauptsächlichste Gebiet der Schlafkrankheit, Ruanda und Urundi, an Belgien gefallen, das schon im eigenen Kongo dieser Seuche nicht Herr zu werden verstand und keineswegs imstande ist, die großzügigen deutschen Einrichtungen zu ersetzen. Die Folge ist ein weiteres Ausbreiten dieser furchtbaren Krankheit. Deutschland, das „unwürdig" sein soll, Kolonien zu besitzen, hat nicht zuletzt auf diesem Gebiete Hervorragendes geleistet. Mit Recht weist der frühere deutsche Gouverneur, Dr. H. Schnee (in der Deutschen Allgemeinen Zeitung vom 21. Juli 1922) darauf hin, es sei „die reinste Ironie und gleichzeitig äußerst tragisch, daß gegenwärtig eine deutsche Kommission mit einem in Deutschland erfundenen Mittel zur Heilung der Schlafkrankheit in dem englischen Rhodesien Versuche anstellt, während in unseren eigenen Kolonien unsere Schlafkrankheitsbekämpfung beseitigt ist und die mörderische Krankheit weiter ihre Opfer fordert". Der deutschen Wissenschaft ist es nach jahrzehntelanger Arbeit gelungen, ein Heilmittel gegen diese Seuche zu finden. Wir besitzen aber keine Kolonien mehr, denen der Erfolg dieser Mühen zugute kommt.

Auch in Kamerun, das in seinem Hauptteil an Frankreich ausgeliefert wurde, ist die deutsche Kulturarbeit vernichtet. Die Pflanzungen sind verwahrlost, wenn auch nicht in dem gleichen Grade wie in Ostafrika. Die nach Vertreibung der Deutschen mit der Zwangsverwaltung betrauten Beamten haben infolge Mangels an Personal den Betrieb nicht weitergeführt. Der Handel ist auf ein Mindestmaß zurückgegangen. Trotz des Fehlens der Absatzmöglichkeit für ihre Produkte müssen die Eingeborenen beträchtlich erhöhte Steuern zahlen. Sie werden systematisch ausgesogen. Infolgedessen wandern viele, ungeachtet der scharfen Grenzsperre, in das englische und das spanische Gebiet ab. Die Einführung der allgemeinen militärischen Dienstpflicht lastet schwer auf der Bevölkerung. Die neu errichteten französischen Schulen haben nur das Ziel, die französische Sprache zu verbreiten. Selbst die Missionsschulen dürfen die Eingeborenensprache nicht zum Gegenstand des Unterrichts machen, sondern haben Französisch zu lehren. Die deutschen Schulen einschließlich der Missionsschulen sind natürlich geschlossen. Das Gesundheitswesen wird bedenklich vernachlässigt. Die großzügige deutsche Schlafkrankheitsbekämpfung ist auch hier vernichtet; für die von den Franzosen eingeleiteten Maßnahmen standen 1920 nur ein Arzt, 1921 zwei Ärzte zur Verfügung.

Togo, die deutsche Musterkolonie, hat einen selten anrüchigen Kolonialskandal erlebt. Es sind umfangreiche Schiebungen französischer Behörden zugunsten der 1920 errichteten „Compagnie française du Togo" aufgedeckt worden, welche die Konzession über die ehemaligen deutschen Pflanzungen erhalten hat. Die eingeleitete Untersuchung hat klargelegt, daß verschiedene Beamte ihre Stellung mißbraucht haben, um zu großen finanziellen Vorteilen zu gelangen. Sogar die französische Presse hat anläßlich dieses Skandals die Frage aufgeworfen, wie es möglich gewesen sei, daß man eine so große Anzahl moralisch minderwertiger Personen gerade für die Verwaltung von Togo ausgewählt habe. Sie mußte selbst feststellen, daß in Togo die gute deutsche Organisation geradezu verwüstet worden sei. Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bildet eine heilige Aufgabe der Zivilisation, für deren Erfüllung die Völkerbundssatzung bürgen soll. Dabei ist in der Pariser Kammer (18. und 22. März 1922) festgestellt worden, daß die Bevölkerung von Togo unter französischer Herrschaft in einem Zustand der Sklaverei lebt. Dieser Rückfall in die Barbarei hat nicht einmal zu wirtschaftlichen Erfolgen geführt. Der Gesamthandel in Französisch-Togo ist erheblich zurückgegangen. Die Einfuhr fiel von 47,2 Millionen Francs 1920 auf 35,6 1921, die Ausfuhr von 49,2 Millionen Francs auf 21,5.

In Togo wie auch in Kamerun haben übrigens die Eingeborenen gegen die Unterstellung unter französische Herrschaft protestiert. Das hat ihnen natürlich nichts genützt, sondern nur weitere Unannehmlichkeiten eingetragen. Selbst die Völkerbundssatzung sieht ja in der Mandatsklasse B im Gegensatz zur Klasse A keine Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung vor.

In Südwestafrika, wo die verhältnismäßig schwache Eingeborenenbevölkerung nicht die gleiche Rolle wie in tropischen Kolonien spielt, lagen die Verhältnisse zunächst etwas günstiger, zumal der Burenminister Smuts auf eine allgemeine Austreibung der Deutschen verzichtete. Trotzdem gestaltete sich die Lage der Kolonie infolge der veränderten Verwaltungsmethoden äußerst ungünstig. Die Einstellung der Diamantengewinnung traf weite Kreise sehr hart. Die Wirtschaft liegt auch hier danieder. Einen völligen Zusammenbruch erlebte die englische Eingeborenenpolitik in dem großen Hottentottenaufstand vom Mai 1922, der sich nicht gegen die Weißen, sondern ausschließlich gegen die neuen Herren — Buren und Engländer — richtete. Die Geschichte dieser Erhebung ist der dritten Bundestagung am 8. September 1922 vorgetragen worden. Die südafrikanischen Vertreter — Lord Robert Cecil und Professor Murray — konnten nur mit der Bitte erwidern, die in Vorbereitung (!) befindlichen amtlichen Denkschriften abzuwarten, die aber für diese Tagung nicht mehr zurechtkamen. Der Sachverhalt ist kurz folgender: Die Schäferhunde der Bondels-

Hottentotten waren mit einer so hohen Steuer belegt worden, daß die unbegüterten Eingeborenen sie nur durch Verkauf ihrer Herden hätten bestreiten können. Sie verweigerten Zahlung. Daraufhin, und ohne daß eine Erhebung oder Blutvergießen stattgefunden hätte, zog die Regierung mit bewaffneter Macht, mit Maschinengewehren, Artillerie und Fliegern gegen diese unter dem Schutz des Völkerbundes stehenden Eingeborenen zu Feld. Ihre Wohnstätten wurden bombardiert und dabei Männer, Frauen und Kinder unterschiedslos niedergemacht. Natürlich setzten sich die Angegriffenen zur Wehr, was nur weitere schwere Verluste zur Folge hatte. Es entbehrt nicht des pikanten Beigeschmacks, daß dieser große Aufstand sich in demselben Gebiete abspielte, wie der Hererokrieg von 1906, den die englische Propaganda als Beweis für Deutschlands kolonisatorische Unfähigkeit ausgab, und daß ein Führer der neuen Erhebung der bekannte Hererohäuptling Abraham Morris war, der seinerzeit auf englisches Gebiet flüchtete, nachdem er angeblich den ganzen Krieg über englische Unterstützung genossen hatte.

Über Neuguinea und besonders die Südseeinseln ist verhältnismäßig wenig bekannt. Fest steht nur, daß überall die Deutschen rücksichtslos vertrieben wurden. In Neuguinea ist ein rasches Sinken der Produktion die Folge gewesen, die gerade in den letzten Jahren besonders gestiegen war. Die Leitung der ehemals deutschen Pflanzungen ist in Ermanglung erfahrener Kräfte entlassenen Soldaten übertragen worden. Wo früher ein deutscher Angestellter tätig war, sitzen heute drei Australier, ohne das gleiche leisten zu können. In den Pflanzungen nehmen Seuchen (besonders eine Käferpest) überhand, die früher unterdrückt wurden. Die eingerissenen Zustände sind selbst von der australischen Presse verurteilt worden, die einen nahen Zusammenbruch voraussieht.

Der Raubcharakter des Versailler Vertrages wird durch das Vorgehen der australischen Regierung gegen die Deutschen in Neuguinea — heute Papua — treffend veranschaulicht. Am 1. September 1920, als die deutschen Gesetze noch zu Recht bestanden und noch ehe Australien das Mandat über diese deutsche Kolonie erhalten hatte, wurde in Rabaul ein Expropriationboard eingesetzt, der am 1. September die Besitzungen aller deutschen Firmen und am 23. März 1921 auch den gesamten Privatbesitz der Deutschen „enteignete". Über den Versailler Vertrag hinaus wurden alle Ersparnisse und Geschäftsgewinne konfisziert, alles, was die Deutschen während des Krieges im Vertrauen auf das Abkommen erarbeitet hatten, das der deutsche Gouverneur 1914 mit dem Leiter des australischen Besatzungskorps, General Holmes, vereinbart hatte, und ebenso nahezu alles, was sie seit dem Friedensschluß erworben und verdient hatten. Eine Zusatzverordnung vom 20. Juli 1921 verlieh nämlich der Enteignungsverfügung vom 1. September 1920 rückwirkende Kraft bis zum 10. Januar 1920! Selbst der kleinste Besitz

(Einrichtungsgegenstände, Kleidungsstücke) wurde angetastet. Zugleich wurden die Deutschen zu Fronarbeit für die fremden Mandatsherren gezwungen. Auf Grund einer Verordnung des Verwalters des sequestrierten deutschen Besitzes vom September 1921 wurden alle deutschen Eigentümer und Angestellten bei Strafe von 500 Pfund Sterling oder 1 Jahr Zuchthaus gezwungen, bis zu zwölf Monaten und zwar so lange bei ihrer Arbeit zu verbleiben, als der Vorsitzende der Enteignungsbehörde jeweils bestimme. Schließlich wurden sie unter unwürdigen Begleiterscheinungen und in völliger Mißachtung des Abkommens von 1914 vertrieben, und durften überdies nicht mehr als Ł 50.— in barem Geld und Gepäck im Werte von Ł 60.— mitnehmen. Selbst die australische Presse hat an diesem Vorgehen Anstoß genommen. Auf die Klagen, die von deutscher Seite über die Vertreibung aus Neuguinea und die planmäßige Beraubung erhoben wurden, erklärte der Unterstaatssekretär für auswärtige Angelegenheiten des australischen Staatenbundes am 6. März 1922, es stehe ja Deutschland frei, etwaige Beschwerden an den Völkerbund zu richten, — wohl wissend, daß dieser Weg nur erfolglos beschritten worden wäre.

Besonders traurig ist die Lage Samoas, das keinerlei Kämpfe erlebte und bis auf die Plünderung der neuseeländischen Besatzungs-„truppen" ohne Schaden hätte davonkommen können. Zunächst haben aber die Neuseeländer die spanische Grippe eingeschleppt, an der mangels sanitärer Maßnahmen ein Viertel der gesamten Bevölkerung zugrunde ging. Die Samoaner richteten wiederholt Beschwerden an die Neuseeländer Regierung, denen sie durch einen Boykott nachzuhelfen suchten. Im Juli 1921 sandten sie sogar eine Bittschrift an den englischen König, in welcher sie darum baten, von der Herrschaft dieses Mandatars befreit zu werden. Die Deutschen sind auch hier rücksichtslos — mit sieben Tagen Frist — ausgewiesen worden. Die Pflanzungen wurden in Regie genommen, aber wie in Neuguinea von ehemaligen Soldaten verwaltet, die keinerlei Berufskenntnis besitzen. Infolgedessen verkommt alles. Selbst die Kokosplantagen, in denen auch hier die Käferpest aufkam, bringen keinen sicheren Ertrag mehr. Das kleine Gebiet wurde mit „Beamten" überschwemmt, die die Gelder vergeudeten. Der Etat weist 1920 und 1921 eine Unterbilanz auf, was zur Zeit der deutschen Verwaltung niemals der Fall war. Den Eingeborenen wurde ihre Beteiligung an der Verwaltung genommen. Die Eingeborenenräte wurden nicht mehr gehört.

Die Lage in der übrigen Südsee ist nicht wesentlich besser. Eine von ihnen verdient besonders erwähnt zu werden. Die wichtige Insel Nauru hat England wegen ihrer reichen Phosphatlager einfach annektiert. Unter deutscher Herrschaft war der Handel dort vollkommen frei. Die Phosphatlager wurden durch eine englische Gesellschaft, die Pacific Phosphate Co., ausgebeutet. Jetzt haben

England, Australien und Neuseeland aber einen Trust gebildet, der den freien Wettbewerb ausschließen soll, den der Völkerbund ausdrücklich gewährleistet. Mehr noch als das: Diese drei Staaten haben die Pacific Phosphate Co. ausbezahlt und nahmen die Ausbeutung selbst in die Hand. Die Abgabe an andere Länder ist verboten, bis der eigene Bedarf zum Selbstkostenpreis gedeckt wurde. Was übrigbleibt, wird dann zum „Weltmarktpreis" verkauft. Aus dem Erlös dieses Geschäftes soll die Abfindungssumme amortisiert werden, die der Phosphate Co. gezahlt wurde [13]).

Es läßt sich noch gar nicht der Schaden übersehen, der den betroffenen Gebieten und der Welt im allgemeinen aus dem Raub der deutschen Kolonien und ihrer Übergabe an „Mandatare" erwachsen ist und erwachsen wird. Dazu kommen noch die Folgen der Teilnahme farbiger Völker, insbesondere der Schwarzen, an den Kämpfen in Europa und die unvermeidliche Rückwirkung der Mißhandlung Deutscher in den Kolonien wie am Rhein für das Ansehen der Weißen. Spätere Geschlechter werden nicht verstehen, daß die Einführung des Mandatssystems mit Beifall begrüßt und als Fortschritt gefeiert worden ist. Am schwersten wurden natürlich die Eingeborenen selbst betroffen. In Syrien und Mesopotamien haben sie versucht, sich mit den Waffen zur Wehr zu setzen, in allen deutschen Kolonien, in denen ihr Bildungsstand sie dazu befähigte, haben sie Protest gegen den Besitzwechsel eingelegt: so in Kamerun, Togo und Samoa. Über die Ansicht der Bevölkerung von Ostafrika besteht in dieser Hinsicht kein Zweifel. Südwestafrika hat einen schweren Aufstand erlebt. Wenn auch ein Teil der Übel, die wir heute mitansehen müssen (die Vernichtung der von Deutschen geschaffenen Werte, das Stagnieren der Wirtschaft, die Vernachlässigung der Eingeborenenpflege), eine direkte Folge der Kriegshandlungen ist, so versteht sich doch von selbst, daß diese viel rascher und gründlicher behoben worden wären, wenn man Deutschland seine Kolonien belassen hätte. Dies ist nicht geschehen.

Nach dem Wortlaut der Bundessatzung konnte freilich niemand voraussehen, daß die Ausführung des Mandatssystems zu einem Zerrbild der hehren Grundsätze werden würde, die in Paris verkündet worden waren. Die Öffentlichkeit war damals auch nicht in der Lage, den wahren Sinn und Zweck der Mandate so klar zu erkennen, wie z. B. der amerikanische Staatssekretär und Friedensdelegierte Lansing. Dieser urteilt (a. a. O., S. 117):

Wäre Deutschlands Kolonialbesitz nach der alten Methode unter den siegreichen Mächten verteilt und ihnen unmittelbar mit voller Souveränität übermacht worden, dann hätte Deutschland mit Recht verlangt, daß der

13) Vgl. A. Mendelssohn-Bartholdy, Nauru, in Die Deutsche Nation III, S. 114 (Februar 1921). Siehe auch die Rechtfertigungsversuche der Vertreter Englands, Australiens und Neuseelands vor der (6.) Kommission der dritten Bundesversammlung am 12. und 13. September 1922.

Wert solcher Gebietsabtretungen auf irgendwelche Kriegsentschädigungen, zu denen die Mächte berechtigt waren, angerechnet würde. Dagegen nahm der Völkerbund die Verteilung von Mandaten angeblich im Interesse der Bewohner der Kolonien vor, und die Mandate sollten von den Mächten als Pflicht übernommen werden, nicht als Mittel, neue Besitztümer zu erwerben. So verlor Deutschland durch das Mandatarsystem seine Territorialwerte, die seine finanzielle Schuld den Alliierten gegenüber bedeutend verringert hätten, während diese den deutschen Kolonialbesitz gewannen, ohne irgendeinen Anspruch auf Entschädigung einzubüßen. In seiner tatsächlichen Wirkung arbeitete der scheinbare Altruismus des Mandatssystems zugunsten der selbstsüchtigen und materiellen Interessen der Mächte, die solche Mandate annahmen. Das gleiche läßt sich von der Aufteilung der Türkei sagen.

Auch der Versailler Vertrag veranschaulicht deutlich genug, daß der Zweck der Mandate die Annexion ohne Entschädigung ist. Artikel 257 sagt im ersten Absatz, daß die Mandatarstaaten keinen Schuldendienst übernehmen. Absatz 2 lautet:

Alles dem Reiche oder den deutschen Staaten gehörige und in solchen Gebieten belegene Gut und Eigentum geht zugleich mit den Gebieten auf die Mandatarmacht als solche über, und es ist aus Anlaß dieses Überganges keinerlei Zahlung oder Gutschrift zugunsten jener Regierungen zu bewirken.

Wie so oft im Versailler Vertrage ist ein erhabener Grundsatz zur Bemäntelung eines schnöden Raubes benützt worden. In diesem Falle wurde das Feigenblatt vom Völkerbundsbaum gepflückt. Der Zusammenhang des Bundes mit dieser Schande ist ihm leider recht abträglich. Die Hauptmächte hatten hiergegen um so weniger Bedenken, als es sich um sehr erhebliche Beträge handelte, die ihnen in den Schoß fielen [14]). Der Friedenswert der deutschen Kolonien ist seinerzeit auf 6,16 Milliarden Mark, der Gegenwartswert 1919 auf 14 Milliarden Goldmark veranschlagt worden. Bei Zukunftsländern, wie diesen, die erst im Anfange einer intensiven Entwicklung stehen, kann jedoch der zeitige Wert der Berechnung nicht zugrunde gelegt werden. Der Aufschwung dieser Kolonien war ein sehr rascher. Von 1902 bis 1912 hat sich in Ostafrika die Ein- und Ausfuhr versechsfacht, in Südwestafrika die Ausfuhr verachtzehnfacht. In den letzten zehn Friedensjahren hat sich die Ausfuhr der Pflanzungserzeugnisse Deutsch-Neuguineas verachtfacht. Gemessen an der Entwicklung anderer älterer kolonialer Gebiete müßten die ehemaligen deutschen Besitzungen in 50 bis 60 Jahren einen Produktionswert von über 5 Milliarden und einen natürlichen Wert von

14) Es handelte sich hierbei nicht allein um die Beraubung Deutschlands, sondern auch um die Übervorteilung Italiens, dem koloniale Kompensationen zugesichert worden waren für den Fall, daß England und Frankreich ihren Besitz in Afrika vergrößerten. Artikel 13 des Londoner Vertrages vom 26. April 1915 lautet: „Im Falle der Erweiterung des englischen und französischen Kolonialbesitzes in Afrika auf Kosten Deutschlands erkennen Frankreich und Großbritannien grundsätzlich das Recht Italiens an, für sich gewisse Kompensationen im Sinne einer Erweiterung seiner Besitzungen in Erythräa, im Somaliland, in Lybien und den mit Kolonien Frankreichs und Englands grenzenden Kolonialgebieten zu verlangen." — Die Erfindung des Mandatssystems ließ die italienischen Ansprüche hinfällig werden.

über 70 Milliarden erreichen. Aus diesen Ziffern ersieht man, weshalb die Alliierten dem Mandatssystem, d. h. der entschädigungslosen Annexion, so große Bedeutung beimaßen.

Über die begründeten Klagen, über die Entrechtung und Übervorteilung Deutschlands wird die Welt wahrscheinlich zur Tagesordnung übergehen, wie der Völkerbund dies bereits getan hat. Wie steht es aber mit dem kolonialen Problem als solchem? Die Völkerbundsaera hat zweifellos einen schlechten Anfang genommen. Es ist zu hoffen, daß sich vieles bessern wird, auch schon in naher Zukunft. Der Versailler Bund kann aber hierzu nicht wesentlich beitragen. Sein Kontrollrecht, das sich auf die ehemals deutschen Kolonien und die der Türkei geraubten Provinzen beschränkt, ist wenig wirksam. Weitere Druckmittel besitzt er nicht, und kann nicht einmal damit drohen, unfähigen oder vertragsbrüchigen Mandataren ihr Mandat zu entziehen, da er ja von vornherein darauf verzichtet hat, dieses selbst zu verleihen, wie die Satzung es forderte. Vielleicht gelingt es noch, mit Hilfe des Drucks der öffentlichen Meinung, einen neuen Anfang zu machen. Dann könnte die Mandatsverfassung des Bundes, ernst durchgeführt, den Beginn einer gesamteuropäischen Kolonialpolitik abgeben, wie sie hervorragende Fachleute aller Länder wiederholt forderten. Dies Ziel liegt aber noch in weitester Ferne.

Wenn der Anfang auch noch nicht gemacht wurde, so enthält immerhin die Satzung eine Bestimmung, die den Schlüssel zu künftigen Möglichkeiten abgeben könnte. Der Völkerbund übt zwar nur über die sogen. Mandatsgebiete ein Aufsichtsrecht aus. Die Mitgliedsstaaten haben sich jedoch in Artikel 23 „b" verpflichtet, „der eingeborenen Bevölkerung in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten eine gerechte Behandlung zu sichern". Hier wird zunächst nur ein frommer Wunsch ausgesprochen, denn es ist keinerlei Gewähr gegeben oder Kontrolle vorgesehen. Wenn sich die Kongogreuel oder das Blutbad von Amritza wiederholen, vermag der Völkerbund ebensowenig einzugreifen, wie wenn die Iren ausgerottet werden und Frankreich, Belgien oder Italien der deutschen Bevölkerung „in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten" eine ungerechte Behandlung zuteil werden lassen. Es wäre aber sehr wohl denkbar, daß der Völkerbund auf dem Gebiete des Sklaven- und Alkoholhandels oder ähnlichem eine nützliche Initiative entfalte. Bisher ist in dieser Hinsicht in bezug auf die Kolonien der Mitgliedsstaaten noch nichts geschehen. Jedoch hat die dritte Bundesversammlung an dem Wiederaufleben der Sklaverei in Abessinien Anstoß genommen und am 21. September 1922 in einer sehr vorsichtig abgefaßten Resolution die Untersuchung der bestehenden Mißstände in Aussicht genommen. Hätte sich der Bund nicht planmäßig seiner Rechte aus Artikel 22 zugunsten der Hauptmächte

begeben, so könnte er in dieser Richtung ein weites Feld der Tätigkeit finden.

Die Bundessatzung reiht übrigens die obige Bestimmung bereits unter die humanitären Fragen ein.

▽ ▽

Wirtschaftliche und humanitäre Aufgaben

Der Artikel 23 bringt den Völkerbund in Beziehung zu einer Anzahl von Fragen, die größtenteils bereits vor dem Kriege Gegenstand internationaler Übereinkommen und gemeinsamer Gesetzgebung gewesen sind. Es handelt sich um die Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder, um den Mädchen- und Kinderhandel, sowie den Handel mit Opium. Der Völkerbund wird mit der Überwachung der diesbezüglichen Abmachungen betraut, ebenso wie der des Waffen- und Munitionshandels mit den Ländern, „bei denen die Überwachung dieses Handels im allgemeinen Interesse unumgänglich ist". Die Bundesmitglieder verpflichten sich ferner, die nötigen Anordnungen zu treffen, „um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten". Schließlich wollen die Mitglieder sich bemühen, „internationale Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Krankheiten zu treffen".

Wie bereits an anderer Stelle gesagt worden ist, haben die Bundesmitglieder die hier aufgezählten Fragen keineswegs dem Völkerbund in dem Sinne übertragen, wie etwa die Abrüstung und andere Gegenstände der vorhergehenden Artikel. Sie haben sich lediglich bereit erklärt, im Rahmen der Völkerbundsgemeinschaft internationale Abkommen über diese Fragen zu schließen und dem Bunde die Aufsicht über die bereits bestehenden Verträge zu übergeben. Wenn auch die Zentralisierung dieser Aufgaben einem Gebote der Zweckmäßigkeit entspricht, so lassen sie sich doch in der Regel nicht im Rahmen des Mitgliederkreises lösen. Die Mitwirkung der dem Bunde nicht angehörigen Staaten wird meist unerläßlich sein.

Der Artikel 23 der Satzung enthält ferner keine Verpflichtung für die Mitglieder, sondern stellt lediglich ein Programm auf. Er ist also ein Rudiment, ein Rahmen, den die Völkerbundsgemeinschaft nach und nach ausfüllen will. Die Pariser Friedenskonferenz hat sich mit einigen der hier angeschnittenen Fragen befaßt, konnte sie aber natürlich nicht erschöpfend behandeln. Sie begnügte sich daher, auf die Probleme hinzuweisen und die Entwicklung anzudeuten, die sie sich wünschte. In manchen Fällen wird es Jahre und Jahrzehnte dauern, bis ein Ergebnis erzielt wird, das als Lösung be-

zeichnet werden könnte. Immerhin wird hier ein wenn auch lückenhafter Arbeitsplan aufgestellt. Seine Ergänzung ist nach jeder Richtung hin möglich, in einigen Punkten auch bereits erfolgt. Die Lösung der hier an erster Stelle genannten Frage ist jedoch unverzüglich in Angriff genommen worden. Unter dem Druck der sozialen Unruhe, die der Ausgang des Weltkrieges mit sich brachte, hat bereits die Pariser Friedenskonferenz die Regelung des internationalen Arbeitsrechts in Teil XIII des Versailler Vertrages versucht. Dieses besondere Gebiet soll im Rahmen dieser Untersuchung nicht weiterbehandelt werden. Es sei nur darauf hingewiesen, daß die Vormachtstellung der Hauptmächte nach diesem Statut ähnlich wie in der Bundessatzung gesichert wird. Seine Abänderung ist nur mit einstimmiger Genehmigung der im Rat vertretenen Mächte möglich (Art. 422).

Die Satzung zählt dann zunächst technische Aufgaben auf mit vorwiegend humanitärem Charakter. Gemäß Artikel 23 „c" wird der Völkerbund mit der allgemeinen Überwachung der Abmachungen betreffend den Mädchen- und Kinderhandel betraut. Mit dieser Frage hat sich der Rat in seiner fünften Tagung am 15. Mai 1920 in Rom erstmalig befaßt. Er konnte nur feststellen, daß auch ohne den Völkerbund bereits alles geschehen ist, was auf diesem Gebiete veranlaßt werden konnte. Die erste internationale Konferenz zur Behandlung dieser Fragen tagte im Juli 1902. Ihr Ergebnis war das Abkommen vom 18. Mai 1904. Die zweite Konferenz vom April/Mai 1910 führte zum Abkommen vom 4. Mai desselben Jahres. Beide Abkommen sind gemäß Artikel 282 des Versailler Vertrages, und den entsprechenden Bestimmungen der anderen Friedensschlüsse, noch in Kraft. Daher begnügte sich der Rat damit, einen Beamten des Völkerbundsekretariats zu beauftragen, sich über alle diesbezüglichen Fragen auf dem laufenden zu erhalten. Es wurde nicht weitererörtert, wie sich der Völkerbund zu den Staaten stellen solle, die ihm nicht angehören.

Auch die erste Bundesversammlung in Genf hat sich mit dem Mädchen- und Kinderhandel befaßt. Ihre (2.) Kommission für technische Fragen empfahl die Einberufung einer Konferenz aller Signatarmächte der vorerwähnten Konventionen[1]), und die Ver-

1) Zunächst gedachte man nur Bundesmitglieder einzuladen. Es wurde ferner beschlossen, an die Unterzeichner der Abkommen von 1904 und 1910 durch das Generalsekretariat eine Anfrage über ihre Gesetzgebung gegen den Mädchen- und Kinderhandel zu richten. Ob die außerhalb des Völkerbundes stehenden Unterzeichner die Zuständigkeit des Bundes anfechten könnten, wurde nicht erörtert. Schließlich wurde die Entsendung einer Untersuchungskommission auf Kosten des Völkerbundes nach Armenien und Kleinasien angeregt. Der Rat hat sich am 22. Februar 1921 mit dieser Angelegenheit befaßt. Angesichts der damaligen Verhältnisse in den fraglichen Gebieten erschien ihm — mit Recht — die Entsendung einer Kommission untunlich. Dagegen beschloß er, einige an Ort und Stelle befindliche Personen,

sammlung beschloß am 15. Dezember 1920 eine entsprechende Anregung. An dieser Konferenz, die vom 30. Juni bis 5. Juli 1921 in Genf tagte, hat Deutschland, obwohl nicht Mitglied des Bundes, teilgenommen. Es hat auch, am 31. März 1922, das von dieser Konferenz ausgearbeitete Protokoll unterzeichnet. In Fragen, die einer sachlichen Behandlung bedürfen, sind die vom Feindbund vorgeschriebenen Klassenunterschiede der Staaten nicht immer durchführbar [2]).

In diesem Zusammenhange sei erwähnt, daß der Völkerbund niemals das geringste gegen die schwarze Schmach am Rhein und die Auswüchse des Besatzungsunwesens unternommen hat. Der Einspruch, den 70 deutsche und ausländische Frauenvereine an die zweite Bundesversammlung richteten, wurde in der Bibliothek des Generalsekretariats zusammen mit anderen unerwünschten Eingängen ausgelegt. Requiescat in pace. An der Beschützung der deutschen Frauenehre ist diesem Bunde wenig gelegen.

Der gleiche Paragraph „c" des Artikels 23 betraut den Völkerbund „mit der allgemeinen Überwachung der Abmachungen, betreffend den Handel mit O p i u m und anderen schädlichen Mitteln". Auch hier findet der Bund einen gepflügten Acker vor. Es sei nur an die Opium-Kongresse von 1909 in Schanghai und von 1911/12, 1913 und 1914 im Haag erinnert. Der Krieg unterbrach die begonnenen Arbeiten, aber die Alliierten haben sie wieder aufgenommen. Sie verpflichten sich im Artikel 295 des Versailler Vertrages zur Unterzeichnung bzw. Ratifizierung des Haager Abkommens vom 23. Januar 1912 und des Zusatzprotokolls von 1914 [3]). Mit der Entgegennahme der betreffenden Urkunden wurde Holland betraut, das der Opiumfrage von jeher besonderes Interesse entgegengebracht hat. Die niederländische Regierung ist anscheinend auf Schwierigkeiten gestoßen. Sie war jedenfalls der Ansicht, daß es zweckmäßiger sei, die ganze Angelegenheit in die Hände des Völkerbundes

---

die über die nötige Sachkenntnis verfügten, zu einem Bericht und zur Ausarbeitung praktischer Vorschläge aufzufordern. Die zweite Bundesversammlung verlangte aber am 23. September 1921, daß eine besondere Kommission für den Mädchenhandel in der Türkei und Kleinasien eingesetzt werden solle, und der Rat faßte seinerseits am 2. Oktober 1921 den entsprechenden Beschluß.

2) In dem von der Genfer Konferenz beschlossenen, vom Rat am 14. Januar 1922 eingesetzten Ausschuß für Mädchenhandel, der vom 28. Juni bis 1. Juli 1922 erstmalig zusammentrat, war Deutschland allerdings nicht, wie englischerseits angeregt wurde, vertreten. Gemäß dem französischen Vorschlage wurde vom Rat zunächst an seiner Stelle Polen — als Vertreter mitteleuropäischer Interessen — gewählt. Der Ausschuß selbst erklärte aber die Mitarbeit Deutschlands für unerläßlich. Der Rat beschloß daher, am 17. Juli 1922, trotz Bedenken des französischen Vertreters, Deutschland zur Teilnahme an den Arbeiten dieses Ausschusses einzuladen.

3) Deutschland hat sämtliche Abkommen bereits vor dem Kriege ratifiziert.

zu legen. Deshalb stellte sie auf der ersten Bundestagung den Antrag, eine Kommission von Vertretern der meistbeteiligten Länder einzusetzen, die zugleich Vorschläge für die Durchführung des Artikels 23 „c" ausarbeiten solle. Der Antrag hat 1920 der zweiten (technischen) Kommission in Genf vorgelegen, die ihm stattgab. Die Bundesversammlung folgte ihr und beschloß ferner, am 15. Dezember 1920, für diese Fragen einen beratenden Ausschuß vom Rat einsetzen zu lassen [4]). Dieser soll drei Monate vor jeder Bundestagung dem Rat des Völkerbundes einen Bericht über die Maßnahmen zur Durchführung der Opiumkonvention zur Vorlage in der Bundesversammlung einreichen. Die zweite Bundestagung hat sich ebenfalls mit diesen Fragen befaßt. Sie nahm mit einigen Änderungen und Erweiterungen am 30. September 1921 die Vorschläge an, die der vorerwähnte beratende Ausschuß ausgearbeitet und der Rat am 28. Juni bestätigt hatte. Da die Versammlung bemängelt hatte, daß der Ausschuß nicht vollständig sei, beschloß der Rat am 12. Oktober 1921, auch Deutschland zur Ernennung eines Vertreters aufzufordern. Die dritte Bundesversammlung beschäftigte sich ebenfalls eingehend mit der Opiumfrage und befürwortete in erster Linie die Einrichtung eines Systems von Ein- und Ausfuhrgenehmigungen, sowie einer Verbrauchsstatistik. Sie forderte (am 18. September 1922) den Rat auf, die Vereinigten Staaten von neuem zur Entsendung eines Vertreters in den Opiumausschuß einzuladen.

Auch mit der „allgemeinen Überwachung des Waffen- und Munitionshandels mit den Ländern, bei denen die Überwachung dieses Handels im allgemeinen Interesse unumgänglich ist", wurde nach Artikel 23 „d" der Völkerbund betraut. Nach Auffassung des Rats fällt diese Überwachung zunächst unter die Aufgaben, die dem ständigen Rüstungsausschuß obliegen. Die alliierten und assoziierten Regierungen hatten aber bereits am 10. September 1919 in St. Germain ein Abkommen über den Handel mit Waffen und Munition geschlossen, das eine zentrale Überwachungsstelle vorsieht, die dem Völkerbund unterstellt werden sollte. Die anderen Staaten wurden aufgefordert, diesem Abkommen beizutreten. Deutschland ist an dieser Frage kaum interessiert, da ihm durch Artikel 170 des Versailler Vertrages jede Einfuhr und Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsgerät untersagt ist. Nach Artikel 126 verpflichtete sich Deutschland überdies zur Anerkennung und Annahme der vom Feindbund abgeschlossenen oder abzuschlie-

4) Der Rat hat diesen Ausschuß am 21. Februar 1921 eingesetzt. Als meistinteressierte Staaten sind darin vertreten: China, Frankreich, England, Indien, Japan, Niederlande, Portugal, Siam. Mitglieder der Opium-Konvention können, auch wenn sie dem Bunde nicht angehören, zur Mitarbeit herangezogen werden. An die Vereinigten Staaten erging eine besondere Einladung, die erfolglos blieb. Die Kommission tagte in Genf vom 2. bis 5. Mai 1921, und wiederum vom 19. bis 29. April 1922, diesmal unter Teilnahme Deutschlands.

ßenden Übereinkommen über den Handel mit Waffen und Spirituosen sowie über die sonstigen Gegenstände, die in der Berliner Generalakte vom 26. Februar 1890 behandelt sind. Damit ist bereits gesagt, daß es sich hier keineswegs um grundlegende Neuerungen aus dem Zeitalter des Völkerbundes handelt, sondern lediglich um alte Vorkriegserrungenschaften, die die Alliierten zu ihrem Vorteil umgestaltet haben. Eine teilweise Regelung dieser Art des Waffenhandels fand sich bereits in der Kongoakte vom 26. Februar 1885, in der Brüsseler Antisklaverei-Akte vom 2. Juli 1890 und in der Algesirasakte vom 7. April 1906.

Die Notwendigkeit einer Bekämpfung des Waffenhandels, namentlich in Afrika, ist durch den Weltkrieg ungeheuer dringlich geworden, weniger deshalb, weil größere Mengen von Kriegsgerät in die Hände der Eingeborenen geraten sind, als weil so viele wilde und halbwilde Völkerschaften am europäischen Kriege teilnahmen und mit den neuzeitlichen Kampfmitteln vertraut gemacht wurden. Trotzdem wurde das Abkommen vom 10. September 1919 von keinem der meistinteressierten Staaten ratifiziert. Der Völkerbund hat hierin keinen Wandel schaffen können. Wohl empfahl die erste Bundesversammlung am 14. Dezember 1920 den Signatarmächten (d. h. dem Feindbund) und den übrigen Mitgliedern, das Abkommen zu unterzeichnen bzw. zu ratifizieren. Man konnte sich aber nicht verhehlen, daß alle Vereinbarungen dieser Art durch das Fernbleiben großer Mächte, wie der Vereinigten Staaten und Rußlands, entwertet würde. Trotzdem beschloß der Rat am 25. Februar 1921, sich an die Signatarstaaten zu wenden, zu denen auch Amerika gehört. Ferner wurde mit Belgien vereinbart, daß das durch die Brüsseler Antisklavereiakte geschaffene Büro vorläufig die Aufgabe des im neuen Abkommen vorgesehenen Zentralbüros übernehme und dem ständigen Rüstungsausschuß vierteljährlich Bericht erstatte. Nachdem aber die Vereinigten Staaten das Abkommen von St. Germain am 28. Juli 1922 endgültig abgelehnt hatten, beschloß die dritte Bundesversammlung, wie bereits oben dargelegt, einen neuen Vertragsentwurf ausarbeiten zu lassen.

Der Durchführung von Verträgen von der Art des vorerwähnten Abkommens von St. Germain stehen außer den politischen noch recht erhebliche technische Hindernisse im Wege. Infolge der Schwierigkeit, sich über die unterscheidenden Kennzeichen von Kriegs- und sonstigen Waffen zu einigen, stellte die Botschafterkonferenz ihre Bemühungen um die Verwirklichung des Abkommens vom 10. September 1919 bereits im Juli 1920 ein. Es erwies sich als unmöglich, die entgegengesetzten Interessen zu vereinigen. Gewisse Staaten (Nordamerika, Belgien u. a.) wollen ihre Waffenindustrie nicht geschädigt und ihren legitimen Waffenhandel nicht ungebührlich beschränkt sehen, andere wiederum (Frankreich z. B.) würden am liebsten die deutschen Jagdliebhaber auf den Gebrauch

von Luftbüchsen beschränken. Eine Mittellinie war nicht zu finden, und mit zweierlei Maß zu messen hat man sich in diesem Falle gescheut. Ohne Zweifel gehen aber die Forderungen der interalliierten Abrüstungskommission in Berlin weit über das hinaus, was die Vereinigten Staaten jemals in einem Abkommen als Begriffsbestimmung zugestehen würden.

Sehr wichtige und vielleicht auch zukunftsreiche Gedanken enthält der Abschnitt „e" des Artikels 23. In diesem verpflichten sich die Bundesmitglieder — vorbehaltlich der Bestimmungen der bestehenden oder künftig abzuschließenden internationalen Übereinkommen —, die nötigen Anordnungen zu treffen, „um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten mit der Maßgabe, daß die besonderen Bedürfnisse der während des Krieges 1914/18 verwüsteten Gegenden berücksichtigt werden sollen". Das ist im Grunde sehr wenig. Es wird weder den Bundesmitgliedern das Recht der Meistbegünstigung zugesichert, das z. B. Deutschland den Alliierten auf jedem erdenklichen Gebiet gewähren muß, noch hat der Völkerbund als solcher die allgemeine Aufsicht oder besondere Rechte zur Initiative erhalten. Von Anfang an aber ist dieser Artikel sehr extensiv ausgelegt worden. Bei zahlreichen Bundesmitgliedern besteht die Auffassung, daß der Bund sich gerade auf den hier angeführten Gebieten betätigen sollte. Viele sehen in diesem Sechstel eines Artikels oder genauer noch in dessen einer Zeile über den Handel die Grundlage eines „wirtschaftlichen Völkerbundes", der die Rohstoffverteilung sowie die Regelung der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion der Erde in die Hand nehmen soll.

Um den Schluß dieses Absatzes vorwegzunehmen, so wird zuunrecht bisweilen angenommen, daß seine Bestimmung gegen Deutschland gemünzt sei, wenn dies einmal Mitglied des Völkerbundes würde. Die Ausnahme zugunsten der Gebiete, die durch den Krieg verwüstet wurden (also nicht Belgien und Nordfrankreich allein) gilt zu Lasten aller Länder. Ihre Nutzanwendung wird vermutlich gering bleiben. Wenn auf Grund dieses Artikels Wirtschaftsfragen behandelt werden, dann müßte auch ohne solchen Vorbehalt in der Satzung dem durch den Versailler Frieden verwüsteten deutschen Wirtschaftsleben ein ähnliches Sonderrecht eingeräumt werden, weil es ihm anderenfalls nicht möglich sein wird, die Wiedergutmachungslasten zu tragen [5]).

5) Die auf der Konferenz von Barcelona ausgearbeiteten Statuten über Transitverkehr und internationale Ströme enthalten beide in Anlehnung an diesen Artikel die Klausel, daß jeder Kontrahent zeitweise von den einschlägigen Verpflichtungen befreit werden soll, der gegen die Anwendung einzelner Bestimmungen wirtschaftliche Schwierigkeiten geltend machen kann, die auf Zerstörungen des Weltkrieges zurückzuführen sind. Von einer Nutzanwendung dieser Klausel ist nichts bekannt geworden.

Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr werden hier in einem Atem mit der gerechten Regelung des Handels aller Bundesmitglieder genannt. In der Anwendung sind beide zu trennen. Tatsächlich ist bereits hinsichtlich des internationalen Verkehrs allerhand geschehen, während die gerechte Regelung des Handels noch aussteht. Wie oben dargelegt wurde, hat sich der Rat des Völkerbundes bereits in seiner zweiten Tagung mit Fragen des Transits, der Häfen, Binnenschiffahrt und Eisenbahnen befaßt. Durch seinen Beschluß vom 13. Februar 1920 wurde vom Völkerbund die in Paris bereits tagende Entente-Kommission übernommen mit der Maßgabe, daß sie die Vorschläge für ihre Umgestaltung zum ständigen Ausschuß des Bundes selbst ausarbeiten solle. Zugleich wurde sie vom Rat beauftragt, den Entwurf für eine internationale Stromkonvention auszuarbeiten. Diese Aufgabe liegt nach Artikel 338 des Versailler Vertrages den alliierten und assoziierten Regierungen ob. Der Rat beachtete aber diese feinen Unterschiede nicht, sondern war offenbar der Ansicht, daß es angesichts der Zusammensetzung der Kommission gleich sei, wer sie mit dieser Arbeit betraue. Tatsächlich war der erste Entwurf zu dieser Konvention schon nahezu abgeschlossen, als der Ausschuß dem Völkerbund angegliedert wurde. Er gehört zu den Arbeiten, die die Pariser Friedenskonferenz trotz ihrer langen Dauer nicht fertigstellte und die deshalb auch nicht, wie die Bestimmungen über das internationale Arbeitsrecht, in die Friedensverträge mit aufgenommen werden konnten. Da alle Fragen den unterlegenen Staaten gegenüber im Wege des Diktats geregelt wurden, so wurde ihnen auch die bedingungslose Annahme dieser Verkehrsabkommen auferlegt (Art. 379 des Versailler Vertrages). Als die deutschen Friedensdelegierten den Entwurf einer Völkerbundssatzung vorlegten, der in dieser Hinsicht vollständiger war, erklärten die alliierten und assoziierten Mächte in ihrer Note vom 22. Mai 1919, daß sie Vorschläge über die Freiheit des Durchgangsverkehrs, der Verkehrsmittel und der wirtschaftlichen Handelsbeziehungen ähnlich denen des deutschen Entwurfs (§§ 44 bis 53) bereits ihrerseits entworfen und geprüft hätten und daß sie diese „zur gegebenen Zeit" dem Völkerbund unterbreiten würden. Diese Zeit schien ihnen offenbar erst 1920 gekommen, denn vorher hat man nichts mehr von den geplanten „allgemeinen Einrichtungen in diesen Fragen" gehört.

Zum Abschluß gelangten diese Konventionen jedoch erst 1921. Zunächst wandte sich der Völkerbund sehr richtigerweise der Aufgabe zu, die ungeheuren Verkehrserschwerungen zu beseitigen, die der große Krieg hinterlassen hatte. Er berief hierzu eine Vorkonferenz ein, die vom 15. bis 21. Oktober 1920 in Paris tagte.

Es ist bereits oben gesagt worden, daß der Rat nur ungern andere Nichtmitglieder als die Vereinigten Staaten zur Pariser Paßkonferenz eingeladen hat. Da dies jedoch unumgänglich nötig war,

wurden Deutschland, Österreich, Ungarn und Bulgarien hinzugezogen. Die Konferenz, die im wesentlichen rein technischen Charakter hatte, sollte Vorschläge zur Erleichterung des Reiseverkehrs in Europa ausarbeiten, der durch die Kriegsmaßnahmen der verschiedenen Länder so ungeheuer erschwert worden ist. Sie sah sich aber nicht in der Lage, den beteiligten Staaten zu empfehlen, mit ihren Paß- und Zollvorschriften zu dem Zustand der Vorkriegszeit zurückzukehren. Immerhin wurde eine Reihe nützlicher Anregungen gegeben. Für Pässe wurden einheitliche Vorschriften ausgearbeitet, ferner vorgeschlagen, Transitgepäck von der Zollkontrolle zu befreien, und die letztere überhaupt zu vereinfachen. Auch sollten wieder nach Möglichkeit durchgehende Fahrkarten ausgegeben werden. Diese Konferenzbeschlüsse hat der Rat am 27. Oktober 1920 gutgeheißen und den beteiligten Regierungen mitgeteilt. Eine Reihe von Staaten hat auch die Vorschläge der Konferenz befolgt.

Die großen und entscheidenden Fragen des Verkehrs und ihre Regelung wurden der Konferenz vorbehalten, die vom 10. März bis zum 20. April in Barcelona tagte[6]). An dieser großen Verkehrskonferenz waren zahlreiche überseeische Länder (nicht aber die Vereinigten Staaten, obwohl geladen) und außer den Bundesmitgliedern Deutschland und Ungarn, wenn auch nur mit beratender Stimme, beteiligt, im ganzen 43 Staaten. Der — vom Rat ernannte[7]), nicht etwa von der Konferenz gewählte — Vorsitzende Hanotaux (Frankreich) hielt es für nötig, in der Eröffnungssitzung am 10. März 1921 zu unterstreichen, daß Artikel 379 des Versailler Vertrages eine Frist von nur fünf Jahren lasse, „innerhalb deren die Bestimmungen und Vorsichtsmaßregeln, welche die Anwesenden für angebracht erachteten, auf ganz Mittel- und Osteuropa ausgedehnt werden sollten. Die Durchführung des Vertrages in dieser Hinsicht sei von allergrößter Bedeutung für gute wirtschaftliche Beziehungen in Europa". Auch später fand man es wiederholt angezeigt, Deutschland vorzuhalten, daß es ein unterworfenes Land sei, das nur zu gehorchen habe. So erinnerte am 23. März ein anderer französischer Delegierter daran, daß die Bestimmungen des Versailler Vertrages Deutschland in Verkehrsfragen Verpflichtungen ohne Gegenseitigkeit auferlegen, sofern diese nicht durch ein allgemeines Abkommen aufgehoben würden. Deutschland kann gewiß dankbar der Einladung zu internationalen technischen Konferenzen Folge leisten, wie auch sein Vertreter in Barcelona, der Gesandte

6) Für die völkerrechtliche Bedeutung dieser Konferenz vgl. besonders: H. Kraus, Die internationale Verkehrskonferenz von Barcelona, Deutsche Juristenzeitung, 26. Jahrgang, Heft 13/14, S. 452 ff.

7) Der Völkerbundsrat hat den Präsidenten, die vier Vizepräsidenten und die beiden Sekretäre dieser Konferenz ernannt.

Seeliger, zum Ausdruck brachte[8]); es ist aber befremdlich, immer wieder feststellen zu müssen, wie groß der Abstand zwischen politischer Unversöhnlichkeit und der Erkenntnis gemeinsamer Wirtschaftsinteressen ist.

Die Konferenz von Barcelona hat zunächst ihre eigene Geschäftsordnung geregelt und ein Statut für internationale Verkehrskonferenzen des Völkerbundes aufgestellt, ferner das Statut für den an anderer Stelle behandelten Ständigen Verkehrsausschuß. Ihr eigentliches Programm bestand aber in drei umfangreichen und bedeutungsvollen Abkommen über die internationalen Rechtsverhältnisse der schiffbaren Wasserwege, über die Freiheit des Transitverkehrs und über die internationale Regelung der Eisenbahn- und Hafenverwaltung. Die beiden ersten dieser Abkommen bedürfen der Ratifikation, der dritte Entwurf stellt lediglich eine Empfehlung dar. Außerdem wurde beschlossen, das Recht der Flaggenführung auch Staaten zuzuerkennen, die keine Meeresküste haben.

Die großen internationalen Abkommen, die in den Artikeln 338 und 379 des Versailler Vertrages vorgesehen sind, haben also das Licht der Welt erblickt, und zwar binnen der fünfjährigen Frist, von der unsere Verpflichtung zur bedingungslosen Annahme abhängig war. Die Bestimmungen dieser Abkommen werden demnach gemäß den Artikeln 338, 345 und 354 für Elbe, Oder, Memel, Donau und Rhein anwendbar. Andere Ströme als die deutschen sind in Barcelona dieser Regelung nicht unterworfen worden. Die Verkehrskonferenz des Völkerbundes stellt also im wesentlichen nur eine Fortsetzung der Pariser Friedenskonferenz dar, doch war Deutschland immerhin diesmal mit beratender Stimme zugelassen. Die Abkommen bringen übrigens gegenüber dem Versailler Vertrage wenig Neues, sondern stellen im wesentlichen nur eine Verallgemeinerung seiner Bestimmung dar, unter teilweiser Aufrechterhaltung der dort getroffenen Übergangsordnung. Neu ist die Begriffsbestimmung der internationalen Ströme. Im übrigen handelte es sich in Barcelona nur um die Durchführung von Ideen und die Fortsetzung von Arbeiten, die älter sind als der Völkerbund. Ein durchgreifender Erfolg konnte nicht erzielt werden, es handelte sich nur um eine Etappe der Entwicklung. Die Bedeutung der Konferenz liegt vornehmlich in dem Ausbau der internationalen Verwaltungsorganisation und in der fortschreitenden Modifizierung des materiellen Völkerrechts. Erwähnt sei noch, daß sich diese Konferenz auch mit dem Verkehr in Kriegszeiten befaßte.

8) Bereits früher hat in Hinblick auf Barcelona der Reichsminister Simons am 24. Januar 1921 im Reichstag erklärt: Es wäre zu begrüßen, wenn die auf der Verkehrskonferenz des Völkerbundes gemachten Vorschläge in den einzelnen Ländern zur Annahme gelangten, da hierdurch Deutschlands Weltverkehrslage nur verbessert werden könnte.

Die nächste Konferenz, die internationale Verkehrsfragen behandelte, die von Genua im April/Mai 1922, war nicht vom Völkerbunde einberufen worden. Sie erkannte aber auf mehr als einem Gebiete (in Finanz- und Wirtschaftsfragen, Verkehrsfragen und Fragen des Gesundheitswesens) die Arbeiten und Leistungen des Völkerbundes an. Es handelte sich ja auch in sehr vielen Fällen um dieselben Sachverständigen, auch war der Bund der Einladung Italiens gefolgt und hatte Vertreter seiner Ausschüsse und Beamte des Generalsekretariats nach Genua entsandt. Ihren Dank erstattete die Konferenz, indem sie dem Völkerbund die Anwendung und Durchführung vieler ihrer Empfehlungen überließ, trotz gewisser Vorbehalte Rußlands, dessen Vertreter darauf hinwiesen, daß es nicht Mitglied des Bundes sei und diesen nicht anerkenne. Dadurch wurde freilich das eigentliche Ziel der Konferenz vereitelt, eine vom Versailler Vertrage unabhängige Arbeitsgemeinschaft der Staaten zu schaffen. Dies Ergebnis hatten aber gewisse Mächte von vornherein angestrebt.

Im Oktober 1922 hat ferner die französische Regierung, den Beschlüssen von Genua entsprechend, einen internationalen Eisenbahnkongreß nach Paris einberufen. Er führte zur Gründung einer internationalen Eisenbahnunion, die die Vereinheitlichung und Verbesserung des europäischen Eisenbahnverkehrs fördern soll. Das Präsidium der Union, der sogenannte geschäftsführende Ausschuß, setzt sich aus den Vertretern aller europäischen Großmächte, auch Deutschlands, zusammen. Vertreter des Völkerbundes waren bei den Verhandlungen zugegen. Für 1923 ist eine zweite große Verkehrskonferenz des Völkerbundes geplant, die in Genf tagen soll. Dies entspricht einem Beschluß der Konferenz von Barcelona, die der Rat am 18. Juni und die Bundesversammlung am 28. September 1922 gebilligt haben.

Eigentümlicherweise hat sich der Völkerbund bisher kaum mit der wichtigen und zukunftsreichen Frage des Luftverkehrs befaßt. Es wäre an sich nur natürlich, daß seine Regelung durch die Völkerbundsgemeinschaft in die Hand genommen würde. Leider spielen aber auch hier wieder politische Fragen eine Rolle. Der Genfer Bund hat es nicht gewagt, an der von der Pariser Friedenskonferenz entworfenen Luftschiffahrtskonvention vom 13. Oktober 1919 zu rühren. Sein Verkehrsausschuß begnügte sich bisher damit, über Ergänzungen zu diesem Abkommen zu beraten, das an sich totgeboren ist, da nur 16 (zur Hälfte überseeische) Staaten es ratifiziert hatten, als es am 10. Juli 1922 endlich in Kraft trat. Die Niederlande, die Schweiz, die skandinavischen Länder, die baltischen Randstaaten, Italien, Polen, die Čechoslovakei u. a. m. sind ihm nicht beigetreten. Die neutralen Staaten hielten sich fern, weil der Artikel 5 dieser „internationalen“ Luftschiffahrtskonvention den Gegenseitigkeitsverkehr mit Nichtmitgliedern ausschließt.

Diese Bestimmung richtete sich gegen Deutschland und — nachdem dieses am 18. Dezember 1922 von der Botschafterkonferenz „eingeladen" worden war, binnen acht Tagen seinen Beitritt zu beantragen — gegen Rußland. Die Einführung politischer Gesichtspunkte in eine rein verkehrstechnische und handelsrechtliche Frage hatte zur Folge, daß die verschiedenen Staaten mangels eines allgemeinen internationalen Übereinkommens zahlreiche Sonderabkommen über den gegenseitigen Luftverkehr abschlossen, die in einzelnen Punkten voneinander, wie auch von der Konvention vom 13. Oktober 1919 abweichen. Hier hätte der Völkerbund — ungeachtet seiner fehlenden Universalität — eingreifen und der entstandenen sowie künftigen Uneinheitlichkeit vorbeugen sollen. Daß er dies unterließ, gereicht ihm nicht zur Ehre, um so weniger, als die Gründe offenbar in seiner Dienstfertigkeit gegenüber dem Feindbund zu suchen sind, dessen Siegerpsychose an der bestehenden Verwirrung schuld ist und die die Entwicklung des internationalen Luftverkehrs bereits um Jahre aufgehalten hat[9]).

In der Satzung eines Völkerbundes, der nach dem größten und verheerendsten aller Kriege geschlossen wurde, durfte man ein Bekenntnis zur internationalen Solidarität auf wirtschaftlichem Gebiete erwarten. Wie anders sollte das Wirtschaftsleben der Welt und insbesondere Europas wieder aufgerichtet werden als durch gegenseitige Hilfe? Die Satzung des Versailler Bundes enthält aber ein derartiges Bekenntnis nicht. Das, was über die wirtschaftlichen Beziehungen der Völker zu sagen war, ist vielmehr so vorsichtig und unverbindlich wie nur möglich gefaßt worden. Weniger als „die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder" ließ sich wirklich nicht ausbedingen. Angesichts der Wucherpolitik der reichen Gläubigerstaaten kann diese Zurückhaltung nicht wundernehmen. Man darf auch nicht aus den Augen verlieren, daß es im wesentlichen Vertreter Englands und der Vereinigten Staaten waren, die die Bundessatzung ausgearbeitet haben. Das britische Imperium bildet ein weltwirtschaftliches Ganzes, das weit weniger als das übrige Europa vom intensiven Wechselverkehr mit anderen Ländern abhängig ist. Die Vereinigten Staaten, Industriemacht und Rohstoffland zugleich, stellen eine geschlossene Einheit dar, wie sie die Welt noch nicht gesehen hat. Auch Frankreich ist durch Besitz eines großen Kolonialreiches vor Ausbeutung und völligem Mangel an Rohstoffen geschützt. Unmittelbare Not besteht in erster

9) Zu den besonders anfechtbaren Bestimmungen der Konvention vom 13. Oktober 1919 gehört die Stimmverteilung nach Artikel 34. Als Deutschland gemäß Artikel 320 des Versailler Vertrages mit dem 1. Januar 1923 seine Hoheitsrechte wiedererlangte, und am 18. Dezember 1922 aufgefordert wurde, der Konvention beizutreten, hat es in der Note vom 27. Dezember die sehr natürliche Bedingung gestellt, daß es auf dem Fuße völliger Gleichberechtigung mit den Signatarmächten behandelt werde.

Linie bei den Industriestaaten Europas, die weder Reichtum an Rohstoffen noch Kolonien besitzen, und die daher der Bewucherung ausgesetzt sind. Die überseeischen Rohstoffländer befanden sich dagegen bei Kriegsende in einer glänzenden Lage, da ihre zahlreichen jungen Industrien durch den Weltkrieg gefördert wurden. Sie blieben aber natürlich von den Wirkungen der europäischen Krise nicht verschont, die der Versailler Frieden hervorgerufen hat.

Die volkswirtschaftlichen Probleme, die der Artikel 23 nur streift, haben natürlich samt und sonders auch eine politische Seite. Der wirtschaftliche Friede bildet eine der wichtigsten Grundlagen auch des politischen Friedens. Allein aus diesem Grunde sollte es eine der ersten Aufgaben des Völkerbundes sein, für einen gerechten Ausgleich der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den einzelnen Ländern zu sorgen. In der Wahl der Mittel gehen jedoch die Ansichten sehr weit auseinander. Die einen fordern Freihandel, die anderen dagegen den Schutz der wirtschaftlich Schwachen. Den Verfassern der Bundessatzung war es naturgemäß unmöglich, eine gerechte und allseitig befriedigende Lösung dieser Fragen zu finden. Diese wird auch durch plötzliche und einschneidende Maßnahmen nicht erreicht werden, darf vielmehr nur von der allmählichen Entwicklung und vorsichtigen Versuchen erhofft werden.

Die ursprünglichen Mitglieder des Völkerbundes waren sich der Lücke ihrer Organisation wohl bewußt. Auch herrschte nicht von Anfang an der ausgesprochene Wirtschaftsegoismus. Während des Weltkrieges hat auf wirtschaftlichem Gebiet ein Zusammenschluß zwischen den Staaten des Feindbundes bestanden, der das Ende des Krieges überdauerte, wenn er auch nicht mächtig genug war, um in der Völkerbundssatzung Ausdruck zu finden. Noch auf ihrer Tagung in Atlantic City am 21. Oktober 1919 nahm die Interalliierte Handelskonferenz einen Antrag auf Gründung eines internationalen Wirtschaftsorganismus an, der dem Völkerbund gleichkommen und die internationalen wirtschaftlichen Beziehungen regeln sollte. Seither hat man von diesen Plänen nichts mehr vernommen.

Die mageren Bestimmungen der Bundessatzung haben aber die Hoffnungen nicht einschlafen lassen. Immer wieder sind Wünsche und Erwartung nach einer gerechten internationalen Regelung wirtschaftlicher Fragen und Gegensätze laut geworden. Vor allem war es Italien, der an Rohstoffen ärmste Industriestaat Europas, der sich zum Vorkämpfer einer wirtschaftlichen Solidarität der Völkerbundsgemeinschaft machte, zumal es mehr als die anderen Hauptmächte unter den wirtschaftlichen Folgen des Krieges zu leiden hatte. Bei der Eröffnungssitzung des Rates hat der Vertreter Italiens am 16. Januar 1920 von allen Aufgaben des Völkerbundes nur der wirtschaftlichen gedacht. Er erklärte, Italien und die Menschheit überhaupt erhofften vom Völkerbund die Lösung der wirtschaftlichen Fragen und der ernsten Probleme der Nachkriegs-

zeit. Als besondere Aufgaben zählte er die Verteilung der Rohstoffe und die Lösung der Lebensmittelkrise auf. „Der Bund muß zeigen, daß er nicht taub ist für die Notrufe, die aus Stadt und Land an unser Ohr dringen." Der Bund hat aber bisher auf diese Stimmen nicht gehört, und die Bitten Italiens blieben unerfüllt.

Im August 1920, auf der achten Tagung des Rates, unternahm Italien einen ernsthaften Vorstoß gegen den Eigennutz seiner Bundesbrüder. Sein Vertreter führte in einer Denkschrift aus, daß wahre Völkerbundsgesinnung auch Gerechtigkeit auf dem Gebiet des Handels voraussetze und mit der Monopolisierung der unentbehrlichen Rohstoffe und der Ausbeutung der Völker durch große internationale Kapitaltruste unvereinbar sei. Italien berief sich bei seinen Forderungen ausdrücklich auf Artikel 23 der Bundessatzung. Auf einer internationalen Tagung der Völkerbundsgesellschaften in Mailand erklärte Tittoni zur Begründung dieses Antrags: „Wenn man wirklich den Frieden und die Gerechtigkeit will, muß man nicht nur die politische, sondern auch die wirtschaftliche Vorherrschaft einzelner Staaten zum Schaden der anderen unmöglich machen. Was gibt es für eine lästigere und gefährlichere Bedrohung des Weltfriedens als den Gegensatz der im Kriege bereicherten und der verarmten Länder, der ausbeutenden und der ausgebeuteten Staaten? Eine politische Unabhängigkeit ist unmöglich, sobald wirtschaftliche Knechtschaft besteht. Es liegt daher im Interesse aller, jenen zu helfen, die sich aus dieser schweren Knechtschaft befreien müssen."

Der italienische Antrag wurde im Oktober 1920, auf der Tagung des Rates in Brüssel, behandelt. Hier wurde er besonders von England bekämpft. Da eine Einigung nicht zu erzielen war, wurde die Frage am 27. Oktober einer Kommission überwiesen, nämlich dem vorläufigen Wirtschafts- und Finanzausschuß. Dieser wurde beauftragt, Umfang und Art des Bedarfes an Rohstoffen in einzelnen Ländern festzustellen, die Ursachen der bestehenden Schwierigkeiten und die Folgen bestehender Monopole zu ermitteln und hierüber Bericht zu erstatten. Dieser Bericht lag der ersten Bundesversammlung im Dezember 1920 natürlich noch nicht vor. England überließ es hier seinen Dominien, die Interessen des großbritannischen Imperiums zu vertreten. Im Schoße der (2.) Kommission für technische Einrichtungen griffen die Vertreter von Indien, Canada, Australien und Neuseeland den Beschluß des Rates an und bestritten, daß der Artikel 23 auf die Verteilung der Rohstoffe angewandt werden könne. Die Mehrheit billigte immerhin die Fortsetzung der vom Wirtschafts- und Finanzausschuß eingeleiteten Untersuchung. Der Vertreter Englands übte Stimmenthaltung. Als dann am 20. November 1920 der sozialistische belgische Senator Lafontaine in der Bundesversammlung freihändlerische Lehren entwickelte und sich zu der Behauptung verstieg, der Völkerbund baue

sich auf dem Gedanken auf, daß die Produkte der Natur der ganzen Menschheit gehörten, widersprach der Canadier Rowell sehr energisch. Er erklärte, die Rohstofffrage sei eine innere Angelegenheit eines jeden Landes, in die jede Einmischung irgendwelcher Art unzulässig sei. Eine Kontrolle des Völkerbundes werde Canada niemals dulden. Diesem Standpunkt trat wiederum Tittoni (Italien) entgegen. Von den wirtschaftlichen Fragen hänge das Leben der Völker ab. Nur eine internationale Solidarität könne Europa vor dem wirtschaftlichen Untergange retten. Der Wirtschaftskrieg stehe überall vor der Tür. Schutzzöllnerische Schranken seien die beste Vorbereitung für neue Konflikte. Einen Teil ihres nationalen Egoismus müßten schon alle auf dem Altar des Völkerbundes opfern. Der Kampf gegen die Rohstoffmonopole wurde dann im Schoße der (2.) Kommission fortgesetzt und scheint zu lebhaften Auseinandersetzungen zwischen Frankreich, Italien, den skandinavischen Ländern und der Schweiz einerseits, Canada, Australien und Neuseeland andererseits geführt zu haben, während England sich im Hintergrunde hielt. Auch die südamerikanischen Staaten haben, soweit bekannt, nicht in den Streit eingegriffen. Der Vertreter der Schweiz schlug schließlich vor, die Frage der Monopolisierung der Rohstoffe und der Kontrolle ihrer Verteilung, ähnlich wie der Rat dies im Oktober in Brüssel beschlossen hatte, dem Wirtschafts- und Finanzausschuß zur Prüfung zu überlassen. Aber selbst dieser Antrag ging den Ausfuhrländern zu weit. Sie machten geltend, daß ein derartiges Vorgehen Beunruhigung namentlich in Canada und den Vereinigten Staaten hervorrufen und diese in der freien Verfügung über ihre natürlichen Reichtümer behindern werde. Der Beschluß des Rates vom 27. Oktober wurde weder von der (2.) Kommission noch von der Bundesversammlung bestätigt.

Da alles, was die Vereinigten Staaten vom Eintritt in den Bund abhalten konnte, auf der ersten Bundestagung besonders verfemt war, wurde die Wiedererörterung der Rohstofffrage am 9. Dezember 1920 bei der Vorlage des Berichtes der zweiten Kommission über die Begründung eines ständigen Ausschusses für Wirtschafts- und Finanzfragen ausgeschlossen. Der italienische Delegierte Schanzer konnte sich aber doch nicht enthalten, „Freiheit und Gerechtigkeit auch für das Wirtschaftsleben" zu fordern. Die Gesundung der Welt sei erst möglich, wenn die wirtschaftlichen und finanziellen Schranken gefallen wären.

Die Bundesversammlung 1921 brachte der Rohstofffrage ein wesentlich geringeres Interesse entgegen, da inzwischen auf dem Weltmarkt eine allgemeine Entspannung eingetreten war. 1922 wurde die Frage überhaupt nicht angeschnitten.

Angesichts der geschilderten, wenig günstigen Voraussetzungen war es dem Völkerbunde nicht möglich, auf weltwirtschaftlichem Gebiete Hervorragendes zu leisten. Infolge der ablehnenden Hal-

tung der Mächte, auf die es in erster Linie ankam, war auch das vom besten Willen beseelte Generalsekretariat nicht imstande, dem Völkerbund die Initiative auf diesem Gebiete zu sichern. Oben wurde dargelegt, mit welchen Schwierigkeiten die Einberufung der Brüsseler Finanzkonferenz verbunden war. Das Ergebnis ihrer Tagung, die vom 24. September bis zum 8. Oktober 1920 dauerte, war die Beantwortung der vom Rate vorgelegten Fragen, sowie die Beschlußfassung über eine Anzahl wertvoller Gutachten. Diese Konferenz war die bisher größte Leistung des Völkerbundes auf wirtschaftlichem Gebiet. Sie beschränkte sich jedoch auf spezielle Probleme der Finanz und ist nicht wiederholt worden. Alle anderen volkswirtschaftlichen Fragen blieben fast ganz unberücksichtigt.

Auf die Einzelheiten der Brüsseler Ergebnisse, die heute in vielem leider als überholt zu gelten haben, soll hier nicht näher eingegangen werden. Sie finden sich in den amtlichen Veröffentlichungen des Völkerbundes[10]). Für die Weltlage bezeichnend sind aber drei Punkte, die über den Tag hinaus festgehalten werden müssen, nämlich die Einmütigkeit der Auffassung dieser sachverständigen Vertreter von 39 Ländern, ferner ihr Festhalten an altbekannten, von den Siegerstaaten aber geflissentlich mißachteten Leitsätzen, und schließlich der erstaunliche Umstand, daß die Hauptmächte es nicht für nötig fanden, ihre Politik den in Brüssel aufgestellten Grundregeln anzupassen. Die von der Konferenz vortrefflich begründete Notwendigkeit der Herstellung eines wirklichen Friedenszustandes unterblieb. Die ebenfalls dringend befürwortete Zusammenarbeit aller Nationen ist nicht verwirklicht worden. Eine beschränkte Herabsetzung der Rüstungen ist erfolgt, aber nicht in dem erforderlichen Maße und leider ohne Zutun des Völkerbundes. Kaum eines der künstlichen Hindernisse ist beseitigt worden, denen Sachverständige so große Schuld am Daniederliegen des internationalen Handels gaben. Nichts ist geschehen, um die Weltproduktion zu heben. Dagegen tauchen immer noch Pläne auf (wie die Einführung eines internationalen Geldes), die die Finanzkonferenz entschieden abgelehnt hat. Die Arbeiten dieser Konferenz stellen, wie auch ihr Schlußbericht betont, nur einen Anfang dar. Weitere Zusammenkünfte müssen das Werk fördern. Angesichts des Mißerfolgs der Brüsseler Tagung haben aber die Mächte, die den Völker-

10) Compte rendu de la Conférence Financière Internationale de Bruxelles 1920. Vol. I. Rapport de la Conférence et résolutions des commissions. Vol. II. Compte rendu des débats publics. Vol. III. Exposés de la situation financière de chaque pays. — Ferner Documents de la Conférence: Vol. IV. Statistiques monétaires — Finances publiques. — Commerce international. Vol. V. Memoranda des Experts. — Vgl. auch: Régimes et Circulations monétaires d'après-guerre. Etude des Conditions dans les différents pays. Documentation réunie sur l'initiative du Sécrétariat de la Société des Nations.

bund beherrschen, darauf verzichtet, diesen wieder mit Aufgaben von solcher Bedeutung zu betrauen. Die große europäische Wirtschaftskonferenz von Genua wurde 1922 vom Obersten Rat einberufen und ohne Mitwirkung des Völkerbundes vorbereitet und durchgeführt[11]).

Der Brüsseler Finanzkonferenz hat der Finanzausschuß des Völkerbundes sein Leben zu verdanken. Er zehrte im wesentlichen auch 1921 und 1922 nur von ihren Beschlüssen und von den Gutachten, die er gelegentlich dem Rat zu erstatten hat. Um seinen Wirkungskreis zu erweitern, beschloß die Bundesversammlung am 28. September 1922, daß er sich auch zur Verfügung der Regierungen der Mitgliedstaaten halten solle. Von seiner fleißigen, aber mehr registratorischen Tätigkeit abgesehen, hat sich der Völkerbund seit der Brüsseler Finanzkonferenz von 1920 auf wirtschaftlichem Gebiet kaum betätigt. Die Bundesversammlung beschränkt sich im allgemeinen darauf, die Weltlage zu beklagen, ohne aber Schritte zu ihrer Besserung zu unternehmen oder unternehmen zu können. In dem Bericht, den Ador (Schweiz) im Namen der (2.) Kommission der Versammlung am 28. September 1921 erstattete, besprach er eingehend die zerrütteten finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse und das Valutaproblem, das nicht gelöst werden könne, solange immer noch Papiergeld von den valutaschwachen Staaten auf den Markt geworfen werde. Allein die Stabilisierung der politischen Lage könne eine Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse bringen. Mit keinem Worte erwähnte er jedoch die Reparationsfrage und den Unverstand der Alliierten, die Europa an den Rand des wirtschaftlichen Abgrunds geführt haben. Vogel-Strauß-Politik und die Verkündung von Gemeinplätzen können den Fortschritt nicht herbeiführen.

Die (2.) Kommission hätte der Bundesversammlung 1922 gegenüber wahrscheinlich dieselbe Zurückhaltung bewahrt, wenn nicht die (3.) Abrüstungskommission die Frage der interalliierten Schulden und der Reparationen angeschnitten hätte. Diesen Schritt hat die Kommission für technische Einrichtungen ihrerseits begrüßt, zu dem Problem selbst aber keineswegs Stellung genommen. Sie begnügte sich mit der Feststellung, daß die „heftigen Wechsel und die äußerste Unsicherheit, welche die Finanzlage während der letzten zwölf Monate kennzeichneten", den beratenden Finanzausschuß in seiner Tätigkeit nahezu lahmgelegt hätten.

Der Grund für diese Zurückhaltung, die angesichts der allgemeinen Lage grotesk und lächerlich wirkt, bedarf keiner Erläuterung. Die Hauptmächte dulden keine Einmischung des Völkerbundes in ihre Politik, ja nicht einmal eine kritische Erörterung

11) Bezeichnend ist, daß allein Frankreich, das die Konferenz von Genua zu sabotieren bestrebt war, die Beteiligung des Völkerbundes gefordert hat.

der Tagesfragen. Man kann auch nicht sagen, daß die freie Aussprache unter vier Augen, die die große Genfer Völkerversammlung alljährlich ermöglicht, erkennbare Wirkungen ausgelöst und den Siegeszug der Vernunft beschleunigt hätte.

Sieht man von einigen klugen Reden ab, so ist festzustellen, daß der Völkerbund bisher auf wirtschaftlichem Gebiete so gut wie nichts Positives leistete. Eine „gerechte Regelung des Handels" hat er überhaupt noch nicht versucht und damit gezeigt, daß er zu einer vorausschauenden Politik nicht fähig ist. Seine Anstrengungen beschränkten sich auf Finanzprobleme, die brennendsten Fragen unserer Tage. Aber auch hier hinkt der Völkerbund nur hinter der Entwicklung her. Trotz des guten Willens des Generalsekretariats und der wertvollen Arbeit seiner Sachverständigen ist er nicht imstande gewesen, Ersprießliches zu leisten. Die Ereignisse erwiesen sich regelmäßig stärker als kluger Rat und weises Streben, denn sie wurden von dem Unverstand und der kurzsichtigen Habgier der politisch Mächtigen bestimmt. Da diese auch den Völkerbund beherrschen, behindern sie dessen wirtschaftliche Bestrebungen, die naturgemäß mehr die Vernunft als die „hohe Politik" zur Richtschnur nehmen. Für die Welt wäre es vielleicht besser gewesen, der Versailler Bund suchte keine wirtschaftliche Betätigung. Dann hätte man die üblichen Mittel der Verhandlungen und Kongresse angewandt und wäre damit vielleicht weiter gekommen. Es ist wirklich nicht zu ersehen, warum eine vorwiegend politische Organisation, wie die Genfer Allianz, mit derartigen Fragen befaßt werden soll. Ein unpolitischer Zweckverband hätte naturnotwendig von Anfang an alle Länder umfaßt und würde schon aus diesem Grunde erheblich mehr leisten können.

* * *

In der Regel ist es die Politik der Alliierten, die die Betätigung des Völkerbundes auf wirtschaftlichem Gebiete lahmlegt, wie die Vorgeschichte der Brüsseler Finanzkonferenz gezeigt hat. Der Bund wird jedoch von den Hauptmächten keineswegs nur zur Untätigkeit verurteilt, sondern zuweilen auch zum Handeln aufgefordert und mit Aufgaben betraut, namentlich dann, wenn es gilt, die Fehler und Sünden der Pariser Friedenskonferenz auszubaden. So hat der Oberste Rat auf seiner Londoner Tagung am 17. März 1921 den Völkerbund ersucht, Mittel und Wege zur Sanierung des unglücklichen Österreichs zu finden[12]). Er wies — ganz als

12) Das Vorgehen der Hauptmächte in dieser Frage war jedoch nicht einheitlich. Die italienische Regierung hat z. B. Mitte April 1921 den Alliierten eine Note überreicht, die die Einleitung der Hilfsaktion zugunsten Österreichs durch den Völkerbund als verfehlt bezeichnet. Nach Ansicht Italiens wäre es besser gewesen, in Anbetracht der Abneigung der Vereinigten Staaten gegen den Völkerbund die Hilfsaktion einem völlig unabhängigen

ob er ihm unterstellt wäre[13]) — den vorerwähnten Finanzausschuß des Bundes an, zu diesem Zwecke binnen vierzehn Tagen zusammenzutreten.

Der Ausschuß hat zunächst eine Reihe von Bedingungen als Voraussetzung eines erfolgreichen Einschreitens aufgestellt und hierüber mit der österreichischen Regierung verhandelt. Bei dieser Gelegenheit offenbarte sich von neuem der enge Zusammenhang zwischen Feind- und Völkerbund, und die Mitte April von Genf nach Wien entsandten Finanzdelegierten zeigten, daß sie sich als Beauftragte der Alliierten fühlten. Sie erklärten nämlich mit verblüffender Offenheit, grundlegende Voraussetzung für jede Kreditgewährung sei, daß Österreich seine Bestrebungen nach Anschluß an Deutschland aufgebe[14]). Drei Finanzsachverständige des Völkerbundes (der Franzose Avenol, der Engländer Sir Drummond Fraser und der Däne Glückstadt)[15]) arbeiteten in Wien ein Programm aus, das sie am 28. April der Regierung überreichten. Darin war eine Hilfsaktion auf folgender Grundlage vorgesehen: 1. Aufstellung eines Finanzplanes zur Erzielung von Ersparnissen am Staatshaushalt, Eröffnung neuer Einnahmequellen, Aufhebung der Lebensmittelzuschüsse, Abbau des Beamtenpersonals. 2. Gründung einer neuen österreichischen Emissionsbank mit einem Kapital von 100 Millionen Franken Gold, das wenigstens zur Hälfte im Auslande aufzubringen sei. Einführung einer neuen Währung, für die u. a. das Tabakmonopol, die Zölle, die Staatsforsten und eine vier-

---

Organ zu übertragen. Der Erfolg scheint dieser Auffassung recht zu geben. Denn Anfang Juli 1921 wurde bekannt, daß die amerikanische Regierung der von der Botschafterkonferenz angeregten Suspendierung der Schuldenforderung an Österreich nur zustimmen werde, falls der Oberste Rat an Stelle des Völkerbundes die Hilfeleistung für Österreich leite. Offenbar hat der Oberste Rat Washington darüber aufgeklärt, daß er die Sanierungsaktion in der Hand behalte, auch wenn sie vom Völkerbund durchgeführt werde, denn es war von Vorbehalten wegen des letzteren nicht mehr die Rede, als im März 1922 Amerika mit Annahme der Lodge-Resolution die Bahn für „Völkerbunds"-Kredite freigab.

13) Einen Beschluß, daß sich der Finanzausschuß auch den einzelnen Bundesmitgliedern zur Verfügung stellen möge, hat die Bundesversammlung erst am 28. September 1922 gefaßt.

14) Um die gleiche Zeit, am 14. April 1921, hat der französische Gesandte in Wien dem österreichischen Bundeskanzler im Auftrage seiner Regierung erklärt, falls die österreichische Regierung nicht imstande sein sollte, die auf den Anschluß an das Deutsche Reich hinzielenden „Umtriebe" wirkungslos zu machen, so würde die französische Regierung die Hilfsaktion für Österreich einstellen und die Reparationskommission würde in ihrer Befugnis vollständig wiederhergestellt werden; die Vertreter der englischen und italienischen Regierung haben sich dieser Erklärung mit dem Bemerken angeschlossen, daß ein Zurücktreten Frankreichs von der Hilfsaktion für Österreich das Ende dieser Aktion und das Fallenlassen aller hierauf bezüglichen Projekte bedeute.

15) Etatsrat Glückstadt von der 1922 zusammengebrochenen Landmandsbank.

prozentige Hypothek auf den Grundbesitz die Sicherheit abgeben sollten. 3. Einrichtung einer Kontrollkommission, deren Mitglieder zur Hälfte vom Finanzausschuß des Völkerbundes, zur Hälfte von der österreichischen Regierung ernannt werden sollten. 4. Auflegung einer inneren Anleihe. 5. Sofortige Stillegung der Notenpresse. Dafür sollte Österreich einen Vorschuß zum Ankauf von Lebensmitteln und zum Ausgleich seines Budgets erhalten. — Der ganze Plan war aufgebaut auf dem Londoner Vorschlag der Alliierten, für eine Reihe von Jahren ihre Pfandrechte auf den Besitz und die Einnahmequellen der österreichischen Regierung in eine zweite Hypothek umzuwandeln und die genannten Einkünfte dem Finanzausschuß des Völkerbundes als Treuhänder zu überlassen.

Die österreichsiche Regierung ging am 9. Mai bereitwillig auf diese Vorschläge und Forderungen ein, in der Hoffnung, nunmehr auch den Auslandskredit zu erhalten, den der Völkerbund in Aussicht gestellt hatte. Dieser hatte aber, was wohl nicht genügend beachtet wurde, weniger eine Hilfsaktion als das Ziel im Auge, in Österreich die Notenpresse zum Stillstand zu bringen. Wie dem auch sei, jedenfalls galt es, den Augenblick auszunützen. Durch Auslandskredite und scharfe Steuermaßnahmen konnte das Defizit schon für das laufende Finanzjahr auf 17 Milliarden herabgedrückt werden. Dieser Betrag war durch eine innere Anleihe unschwer zu decken. Damit wäre die Grundlage für die Stabilisierung des Kronenkurses gegeben gewesen. Die Durchführung eines solchen Planes mußte aber sofort in Angriff genommen werden. Andernfalls wurden seine Voraussetzungen hinfällig[16]).

Die Regierung in Wien hat die übernommenen Verpflichtungen erfüllt. Das Parlament bewilligte die mit den Völkerbundsdelegierten vereinbarten Eisenbahntarife, Post-, Fernsprech- und Telegrammgebühren, Tabakpreise usw., sowie die Verminderung der Lebensmittelzuschüsse. Man hatte aber den Ernst des ganzen Unternehmens überschätzt. Es stellte sich bald heraus, daß die drei Delegierten des Völkerbundes nur Sachverständige waren und nicht bevollmächtigte Unterhändler, wie man angenommen hatte. Sobald der Feindbund, der ja letzten Endes Auftraggeber der Völkerbundskommission gewesen war, seinen Teil des Sachverständigenplanes

16) „Zu der Zeit, als dieser Entwurf ausgearbeitet wurde, waren die Kreditverhältnisse Österreichs (abgesehen von den Pfandrechten, die auf seinem Besitzstand lasteten) verhältnismäßig gut und jedenfalls noch nicht ernsthaft durch Befürchtungen für seinen sozialen und politischen Bestand in Mitleidenschaft gezogen. Man war der Ansicht, daß sein Besitz, sobald er einmal freigegeben wäre, eine hinlängliche Garantie darstellen würde, die ihm die Erlangung von Privatkrediten ermöglichte, ohne daß es nötig wäre, zu Regierungsgarantien seine Zuflucht zu nehmen." — Sir Arthur Salter (Direktor der Wirtschafts- und Finanzabteilung des Völkerbundsekretariats) im Ergänzungsheft zum Monatsbericht über die Tätigkeit des Völkerbundes (Oktober 1922): Der finanzielle Wiederaufbau Österreichs.

ausführen sollte, gab es Schwierigkeiten. In dem Vorbericht der Kommission vom 4. April und in ihrem Hauptbericht an den Obersten Rat vom 31. Mai 1921 wurde nämlich von den Alliierten verlangt, daß sie für zwanzig Jahre auf jegliche Reparations- und sonstigen Zahlungen seitens Österreichs verzichteten. Unter Aufhebung des Pfandrechts aus dem Friedensvertrage sollten ja Zölle, Tabakmonopol und Staatsforsten als Pfand für eine Auslandsanleihe dienen, ebenso wie eine allgemeine Hypothek auf den gesamten öffentlichen und privaten Grundbesitz. Zunächst verweigerte Italien diesen Verzicht, obwohl es im März an dem Beschluß des Obersten Rates teilgenommen hatte. Rumänien und Südslavien folgten seinem Beispiel, während England, Frankreich, Japan, Belgien und die Čechoslovakei sich bereit erklärten, ihr Generalpfandrecht auf 20 Jahre zurückzustellen[17]). Als die meisten dieser europäischen Staaten einlenkten, fehlte noch immer der Verzicht der Vereinigten Staaten. Es war zwar vorgesehen, daß Vorschüsse in Höhe von etwa 5 Millionen Pfund, die nach dem von der Brüsseler Finanzkonferenz empfohlenen System ter Meulen durch Ausgabe von Obligationen aufzubringen waren, eine Verschlechterung der finanziellen Lage Österreichs in der Zwischenzeit verhindern sollten. Die Finanzkreise, die für die Kreditgewährung in Betracht kamen, verlangten aber bereits für diese Vorschüsse Sicherheiten, die ohne die amerikanische Verzichtserklärung nicht beschafft werden konnten. Es nützte auch nichts, daß der Rat des Völkerbundes im Juni 1921 die Vorschläge guthieß, die von seinem Finanzausschuß gemacht worden waren. Erst nachdem der österreichische Finanzminister selbst nach London und Paris gefahren war, wurden schließlich im Oktober ganze 500 000 Pfund aufgebracht.

Inzwischen war das Fundament eingestürzt, auf dem der Völkerbund seinen Sanierungsplan aufgebaut hatte. Der Dollar war von 634 am 15. April auf 2518 am 30. September gestiegen, die österreichische Währung also zusammengebrochen. Wenn auch die erste Hilfsaktion des Völkerbundes für das unglückliche Österreich scheiterte, so ist die Verantwortung hierfür nicht in Genf und vor allem nicht beim Finanzausschuß des Bundes zu suchen, dessen Mitglieder sich auch persönlich bei den 13 Regierungen bemüht haben, von denen ein Aufschub der Forderungen aus Reparationen und Hilfskrediten erlangt werden mußte, um den Völkerbundskredit zu ermöglichen. Schuld ist der Vertrag von St. Germain und der Eigennutz der Alliierten.

Als sich herausstellte, daß die Völkerbundsaktion zu scheitern

17) Als weiteres Mittel zur Sanierung Österreichs hatte die Kommission die Aufhebung der Handelsbeschränkungen zwischen den Nachfolgerstaaten verlangt. Zu diesem Zwecke tagte am 15. und 16. Juni 1921 die Konferenz von Porto Rosa. Die Ergebnisse blieben leider weit hinter den Erwartungen zurück.

bestimmt sei, unternahm Österreich, noch im Herbst 1921, den wenig aussichtsreichen Versuch, durch Selbsthilfe aus seiner bedrängten Lage herauszukommen. Die Lebensmittelzuschüsse wurden ganz eingestellt und eine Reihe weiterer einschneidender Maßnahmen getroffen. In einem zweiten Anlauf gleicher Richtung versuchte die Regierung Seipel aus eigener Kraft eine neue Notenbank zu errichten, wie sie bereits im Plan der Völkerbundskommission vorgesehen war. Das erforderliche Kapital (130 Millionen Goldfranken) sollte im Wege einer Zwangsanleihe aufgebracht werden. Ehe aber die Vorbereitungen beendet waren, fiel die österreichische Krone neuerdings gewaltig. Der Dollar stieg von 5820 zu Beginn des Jahres 1922 auf 11 250 Anfang Juni und 80 000 im August. Damit war der Versuch der Selbsthilfe gescheitert.

In dieser Periode hat übrigens der Finanzausschuß nicht aufgehört, sich mit dem österreichischen Problem zu beschäftigen. Nachdem Österreich sich am 21. Januar 1922 in einem neuerlichen Appell an England und Frankreich gewandt und die Wirkungen des Kronensturzes dargelegt hatte, lud der Ausschuß die Wiener Regierung am 23. Februar ein, sich auf seiner Tagung in London vertreten zu lassen. Dies geschah. Im Laufe der Verhandlungen wurde (Ende Februar) festgestellt, daß die in Aussicht gestellten Vorschüsse der Alliierten[18]) in viel zu geringem Maße eingegangen waren, um auf dieser Grundlage Reformen einleiten zu können. Es hatten auch einzelne Feindbundländer noch immer nicht den Verzicht auf ihr Pfandrecht ausgesprochen. Trotzdem hielt es der Finanzausschuß für angezeigt, die Frage der Zusammensetzung des Finanzbeirates, der im April 1921 in Aussicht genommen worden war, zu erörtern. Es ist merkwürdig, daß diese Frage, die des politischen Einschlags nicht entbehrt, vorweggenommen wurde. Deshalb vertrat auch der österreichische Delegierte den Standpunkt, daß der Finanzbeirat erst ernannt zu werden brauche, wenn der Völkerbundskredit tatsächlich flüssig gemacht werde. Der Ausschuß hat dann auch auf dessen Ernennung nicht bestanden. Bei dieser Gelegenheit wurde übrigens Österreich unzweideutig eröffnet, daß gegenwärtig an eine Erfüllung der seinerzeit gegebenen Kreditversprechen nicht zu denken sei und daß es guttun werde, die Völkerbundshilfe nicht mehr in Rechnung zu stellen, sondern auf privatem Wege, wenn auch mit moralischer Unterstützung des Bundes, Kredit zu suchen.

Als die Hoffnung auf den Völkerbund und der Versuch der Selbsthilfe gescheitert waren, die Not in Österreich aber wieder einmal einen Höhepunkt erreicht hatte, entschloß sich der Bundes-

18) England hat Österreich Anfang 1922 £ 2 250 000 vorgeschossen, und die Čechoslovakei 500 Millionen (tschechische) Kronen. Italien hatte 70 Millionen Lire und Frankreich 55 Millionen Francs in Anssicht gestellt.

kanzler Seipel zu einem politisch entscheidenden Schritt. In der zweiten Augusthälfte (1922) trat er seine bekannte Reise nach Prag, Berlin und Verona an, um der Čechoslovakei als dem nächstbeteiligten Nachbarstaate die Größe der Gefahr vor Augen zu führen und um Italien ein Zoll- und Handelsbündnis anzubieten. Der unmittelbare Erfolg blieb aus. Das Aufsehen, das diese Reise erregte, lenkte aber vorübergehend die Aufmerksamkeit der übrigen Welt auf das Schicksal Österreichs. Dieser Verzweiflungsschritt gab den Anstoß zu einer neuen Aktion. Unmittelbar zuvor (am 15. August) hatte der Oberste Rat auf seiner Londoner Tagung weitere Hilfeleistung abgelehnt und — in seiner Verlegenheit — Österreich wieder an den Völkerbund verwiesen. Nunmehr teilte er nach Genf mit, er sei bereit, für die Hilfeleistung Opfer zu bringen. Der Rat betraute am 31. August seinen Finanzausschuß mit der Ausarbeitung neuer Sanierungspläne und erörterte selbst die Frage zu Beginn der dritten Bundestagung. Dem österreichischen Bundeskanzler wurde am 6. September Gelegenheit gegeben, in einer öffentlichen Schausitzung des Rates die Notlage seines Landes zu schildern. Zur Veranschaulichung trug er folgende Zahlen vor, die ein vernichtendes Urteil über den Friedensvertrag von St. Germain fällen: Für 100 schweizer Franken erhielt man

am 1. Juli 1919: 567 österreichische Kronen,
am 1. Juli 1920: 2 702 österreichische Kronen,
am 1. Juli 1921: 12 200 österreichische Kronen,
am 1. Juli 1922: 360 000 österreichische Kronen.

Den Verlauf der österreichischen Krisis in allen Einzelheiten zu verfolgen, ist hier nicht möglich. Es handelt sich auch nicht um eine Frage, die der Völkerbund aus eigener Initiative aufgegriffen hat, geschweige denn ihm durch die Satzung vorgeschrieben wurde. Dies Problem ist ihm durch den Obersten Rat überwiesen worden, der im Grunde die Aktion selbst leitete, und sich dabei des Bundes als eines bequemen Organs bediente. Dies erforderte, daß die Frage gelegentlich im Rat erörtert wurde. Die Bundesversammlung selbst wurde niemals damit befaßt, obwohl Mensdorff am 10. September 1921 einen warmen Appell an die zweite Bundestagung richtete und vor der dritten Versammlung am 7. September 1922 auf die Darlegungen hinweisen konnte, die der Bundeskanzler Seipel am Tage zuvor dem Rate gemacht hatte, ferner endlich Balfour am 30. September 1922 (in der letzten Sitzung dieser Bundesversammlung) dem wiederholt bekundeten Interesse des weiteren Kreises der Verbündeten durch ein Referat über die Absichten und Beschlüsse des Rates Rechnung trug.

Als der Völkerbund zum zweiten Male aufgerufen wurde, um Österreich zu helfen, sah er sich einer ganz neuen Lage gegenüber, ungleich schwieriger als 1921, anders zu behandeln und — das ist vielleicht das wesentlichste — ohne Vorgang in der Geschichte. Wie-

derum kam jedoch eine rein wirtschaftliche Lösung nicht in Frage. Zahlreiche politische Momente spielten hinein, vor allem die Forderung der Hauptmächte, daß das Österreich des Friedens von St. Germain in der ihm aufgezwungenen Form als „selbständiger" Staat fortbestehe. Der Rat ernannte am 6. September 1922 eine Unterkommission, bestehend aus einem Vertreter Englands, Frankreichs, Italiens, der Čechoslovakei, also der bisherigen Geldgeber, und Österreichs. In zwölf Sitzungen einigten sich die vier Staaten, die am meisten an der Erhaltung des Vertrages von St. Germain interessiert sind, auf einen Anleihe- und Garantieplan, den der Rat genehmigte und der in Gestalt von drei Protokollen am 4. Oktober 1922, also erst nach Beendigung der Bundestagung, unterzeichnet wurde. Nach heftigen Debatten wurden die Abmachungen in Wien ratifiziert. Damit endete die Unabhängigkeit Österreichs, das — wenigstens vorübergehend — zu einem Mandatsland herabsank, doch wurde zugleich die Aussicht auf wirksame Auslandshilfe eröffnet.

Der Inhalt der Abmachungen ist folgender: In dem ersten Protokoll verpflichten sich England, Frankreich, Italien und die Čechoslovakei, die politische Unabhängigkeit, territoriale Integrität und Souveränität Österreichs zu achten (nicht: zu gewährleisten!), keine besonderen wirtschaftlichen oder finanziellen Vorteile zu suchen, die die Unabhängigkeit Österreichs gefährden könnten, und alles zu unterlassen, was seinen Wiederaufbau verhindern und die den Gläubigern gebotenen Garantien beeinträchtigen könnte. Dagegen verpflichtet sich Österreich, gemäß Artikel 88 des Vertrags von St. Germain, seine Unabhängigkeit nicht antasten zu lassen, ferner sich jeder Verhandlung und jeder wirtschaftlichen und finanziellen Verpflichtung zu enthalten, die diese Unabhängigkeit gefährden könnte. Das zweite und dritte Protokoll legt im einzelnen die Rechte der Garantiestaaten und die Pflichten der österreichischen Regierung dar. Danach ist die österreichische Regierung ermächtigt, die notwendige Anzahl von Titeln für eine Summe von 650 Millionen Goldkronen auszugeben. England, Frankreich, Italien und die Čechoslovakei verpflichten sich, die Annuität bis zu 84 Prozent zu garantieren. Die österreichische Regierung stellt als Pfänder für die garantierte Anleihe die Bruttoeinnahmen der Zölle und des Tabakmonopols zur Verfügung. Zweck der Anleihe ist die Deckung des Defizits in den nächsten beiden Jahren, die zur Wiederherstellung des österreichischen Kredits notwendig sind. Die österreichische Regierung verpflichtet sich, Maßnahmen zur Herabsetzung des Haushaltsdefizits zu ergreifen, die Eisenbahn-, Post- und Telegraphentarife zu erhöhen, sowie ein Reformprogramm in Übereinstimmung mit dem Finanzausschuß auszuarbeiten und dem österreichischen Parlament einen Gesetzentwurf vorzulegen, der für die nächsten beiden Jahre für die österreichische Regierung

Vollmacht für alle Maßnahmen verlangt, ohne daß spätere Sanktionen durch das Parlament notwendig werden. Zwei besondere Organisationen werden geschaffen, der Kontrollausschuß der Mächte und der Generalkommissar des Völkerbundes. Der Kontrollausschuß setzt sich aus Vertretern der vier Regierungen England, Frankreich, Italien und der Čechoslovakei zusammen. Die Regierungen, die die verbleibenden Teilbeträge garantieren, können ebenfalls einzeln oder gemeinsam Vertreter in den Ausschuß entsenden. Jeder Vertreter hat eine Stimme für je ein Prozent der Garantie seiner Regierung. Dieser Kontrollausschuß wird mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet. Er macht den Generalkommissar auf die notwendigen Veränderungen in der Verwaltung aufmerksam. Seiner Billigung unterliegen die Tarifänderungen, ebenso Konzessionsverträge usw. Er verkehrt nur mit dem Generalkommissar. Seine Beschlüsse werden mit absoluter Mehrheit der Anwesenden gefaßt, abgesehen von Einzelfällen, in denen Zweidrittelmehrheit erforderlich ist. Der Generalkommissar hat seinen Sitz in Wien (in der alten Hofburg!) und wird vom Völkerbundsrat ernannt. Er ist ihm verantwortlich und kann nur von ihm abgesetzt werden. Seine Aufgabe ist, die Durchführung des Reformplanes zu fördern und zu überwachen, er kann das notwendige technische Personal berufen; die Kosten für ihn und seine Beamten trägt die österreichische Regierung. Der Generalkommissar erstattet jeden Monat dem Völkerbundsrat Bericht. Seine Tätigkeit nimmt erst ein Ende, wenn der Völkerbundsrat die finanzielle Stabilität Österreichs für wiederhergestellt erachtet. Die österreichsiche Regierung kann über das Ergebnis der Anleihen nicht ohne Einwilligung des Kommissars verfügen, auch keine Operationen zur Diskontierung der Anleihen vornehmen, ebensowenig eine Anleihe beschließen, ohne die Einwilligung des Kommissars, wie sie auch auf das Recht zur Emission von Banknoten verzichtet. Der Generalkommissar nimmt an den Beratungen des Kontrollausschusses teil.

Der vom Finanzausschuß des Völkerbundes ausgearbeitete Bericht, der diesen Protokollen als Grundlage diente, endet mit folgenden Worten:

In sehr kurzer Zeit wird Österreich nicht mehr konsumieren dürfen, als es produzieren kann. Die Zeit der Reformen selbst wird, auch wenn neue Kredite erlangt werden, notwendigerweise sehr schmerzlich sein; und je weiter man ihren Beginn hinausschiebt, um so härter ist sie. Selbst im günstigsten Falle werden die Daseinsbedingungen in Österreich im Laufe des nächsten Jahres, wenn seine Lage mühselig wiederhergestellt wird, härter sein als im letzten Jahre, wo es die zu dieser Wiederherstellung bestimmten Anleihen für die laufenden Ausgaben verwandte, ohne Reformen vorzunehmen. Es handelt sich aber nicht darum, zwischen der Fortdauer der Daseinsbedingungen des vergangenen Jahres und ihrer Besserung zu wählen; die Wahl liegt vielmehr zwischen einer Zeit von Schwierigkeiten, die vielleicht größer als alle bisherigen seit 1919 sein werden, die aber eine bessere Zukunft anbahnen (das ist die günstigste Annahme), und dem Unter-

gang in einem Chaos des Elends und der Not, für das es in der heutigen Welt außerhalb Rußlands kein Beispiel gibt.

Wenn auch diese Ausführungen den früheren Anstrengungen der Wiener Regierung nicht gerecht werden, so muß man ihren Schlußfolgerungen doch beipflichten.

Die Bedeutung der Genfer Protokolle liegt natürlich nicht in ihren finanziellen, sondern in ihren politischen Bestimmungen. Der Verzicht Deutsch-Österreichs auf den Anschluß an Deutschland war schon im Artikel 88 des Vertrags von St. Germain niedergelegt. Aber der Vertrag von St. Germain war ein von dem siegreichen Gegner diktierter, nur unter Protest bestätigter Friedensvertrag. Der Anschlußverzicht, den die Genfer Protokolle enthalten, stellt dagegen eine freiwillige, nach langwierigen Beratungen, wenn auch unter dem Druck der finanziellen Not, von der Mehrheit des Parlaments genehmigte Verpflichtung dar. Der Feindbund bringt gewisse finanzielle Opfer und erkauft dafür dem Vertrage von St. Germain noch einige Jahre Lebensdauer. Bezeichnend ist, daß die Völkerbundsaktion zur Sanierung Österreichs mit dem Verbot des Anschlusses begann und endete. Von einem Ende kann man allerdings noch nicht reden, denn es handelt sich zunächst nur um einen Versuch mit ungewissem Ausgang. Noch sind die Kredite nicht zur Stelle, ihre Flüssigmachung ist erst im Frühjahr 1923 zu erwarten. Als Erfolg ist immerhin zu verzeichnen, daß sich die österreichische Krone in den ersten drei Monaten nach Unterzeichnung der Genfer Protokolle auf einem ziemlich stabilen Niveau erhalten konnte. Was soll aber werden, wenn auch der zweite Sanierungsversuch des Völkerbundes scheitert? Es ist leider nicht zu leugnen, daß sich die neue Aktion darauf beschränkt, die Krankheitserscheinungen Österreichs zu bekämpfen, nicht aber die Krankheit selbst an der Wurzel zu fassen. Der vom Völkerbundsausschuß aufgestellte Plan enthält ein Finanz-, aber nicht ein Wiederaufbauprogramm. Er wird vielleicht den Staatshaushalt sanieren, sicherlich aber nicht die passive Volkswirtschaft dieses lebensunfähigen Staates. Über kurz oder lang wird man nach neuen — politischen und wirtschaftlichen — Lösungen suchen müssen, oder aber wir erleben „den Untergang in einem Chaos des Elends und der Not, für das es in der heutigen Welt außerhalb Rußlands kein Beispiel gibt".

* *
*

Vorübergehend schien es, daß dem Völkerbund noch eine andere Frage überwiesen werden solle, die ebensowenig wie die Sanierung Österreichs in seiner Satzung vorgesehen ist, dafür aber weit mehr als die letztere den Weltfrieden bedroht: die Frage der deutschen Reparationszahlungen. Drei Jahre lang war dies Kernproblem der europäischen Politik für den Völkerbund tabu,

und alle Bemühungen und Arbeiten seines Finanz- und Wirtschaftsausschusses blieben unfruchtbar, weil er die deutsche Wiedergutmachungsschuld nicht erörtern durfte, ja nicht einmal in den Kreis seiner Betrachtungen einbeziehen konnte, da die Regelung nicht nach wirtschaftlichen, sondern nach politischen Gesichtspunkten erfolgen soll. Bis zur dritten Bundestagung wurde an eine Lösung dieser Frage am grünen Tisch in Genf nicht gedacht, einmal, weil das Spiel zu verwickelt war, um dort in größerem Kreise zu Ende gespielt zu werden, dann aber auch, weil die Freunde des Völkerbundes diesen nicht durch eine zu schwere Aufgabe großen Gefahren aussetzen wollten.

Bezeichnend ist die Haltung, die die europäischen Neutralen noch im Jahre 1922 einnahmen. In einer Rede, die mit einem Hinweis auf die großen Gefahren der wirtschaftlichen Lage und die Notwendigkeit gemeinsamer Abwehr begann, erklärte der niederländische Delegierte Loudon am 9. September vor der dritten Bundesversammlung: „Es muß besonders betont werden, daß in der gegenwärtigen Lage nicht der Völkerbund, sondern nur die Regierungen selbst durch unmittelbare Verhandlungen die Lösung des gewaltigen finanziellen Problems finden können, von dem das wirtschaftliche Gleichgewicht der Welt in erster Linie abhängig ist. Es wäre eine Täuschung zu glauben, daß der Völkerbund dies vollbringen kann. Um dies zu erkennen, brauchen wir uns nur zu vergegenwärtigen, daß Fragen wie die der interalliierten Schulden und der Reparationen sich im Völkerbund nicht behandeln lassen. Auch muß man jene aufklären, welche glauben, daß unser Völkerbund wirksam eingreifen könne, um das wirtschaftliche Gleichgewicht der Welt wiederherzustellen. Sicherlich vermag dagegen der Völkerbund einiges hierzu beizutragen."

Es war für alle Welt daher eine große Überraschung, als Lord Robert Cecil (nach eingehender Verständigung mit seinem französischen Gegenspieler Jouvenel) das Reparationsproblem in die Erörterung der — Abrüstungsfrage hineinbezog. Der Zusammenhang beider Fragen liegt freilich auf der Hand, da es in jedem Falle Frankreich ist, das ihrer Lösung unüberwindliche Schwierigkeiten bereitet. Die Erörterung auf der Bundesversammlung hat weder das eine noch das andere Problem nennenswert gefördert. Die Abrüstung wurde, wie wir oben sahen, sehr geschickt vertagt. Was die Reparationen anlangt, so brachte der Januar 1923 den französischen Einfall in das Ruhrgebiet. In Genf handelte es sich letzten Endes um eine jener Sensationen, die von jeher zu der eigenartigen politischen Rolle Cecils gehörten. Man hätte im September 1922 glauben können, Frankreich und England seien übereingekommen, die größte Frage der europäischen Politik, die der deutschen Kriegsentschädigung, im neutralen Genf der Lösung zuzuführen. Es handelte sich jedoch nur um einen Theatercoup, der die Aufmerksam-

keit der Mitwelt von dem Mißerfolg in der Abrüstungsfrage ablenken sollte. Manche hatten vergessen, andere erst bei dieser Gelegenheit gelernt, daß die eigentliche Politik nicht in Genf gemacht wird.

Vielleicht wäre eine Genfer Lösung einem Diktat aus Paris oder London vorzuziehen. Sicher ist das nicht. Als Deutscher darf man sich jedenfalls keinen großen Hoffnungen hingeben und sollte sich auch darüber klar werden, in welchem Geiste der Völkerbund an die Reparationsfrage herantreten würde. Darüber geben die Verhandlungen der (3.) Kommission der Bundesversammlung einigen Aufschluß, in der die Verquickung von Garantieabkommen, Kriegsschulden bzw. Kriegsentschädigung ausführlich erörtert wurde. Jouvenel (Frankreich) erklärte am 21. September 1921, Frankreich habe durch seinen Sieg weder Sicherheit noch Reparationen erlangt. Fisher (England) meinte, Deutschlands gegenwärtige Haltung erschwere die Lösung der Frage. Die Friedensverträge müßten eingehalten und durchgeführt werden. Lord Robert Cecil betonte, Frankreichs und Belgiens Ansprüche auf Reparationen seien vollkommen gerecht und unanfechtbar. (Wilsons 14 Punkte, die er einst bejubelte, hat dieser Opportunist vollkommen vergessen.) Branting (Schweden) erklärte, es herrsche im Völkerbund die einstimmige Auffassung, daß Deutschland Reparationen leisten müsse und daß es darauf ankomme, die Art der Zahlungen gerecht zu regeln. Von den Rechten Deutschlands war nicht ein einziges Mal die Rede, und niemand hat daran gedacht, daß nach dem Versailler Vertrage Deutschlands Leistungsfähigkeit Grundlage und Voraussetzung seiner Wiedergutmachungspflicht ist.

Immerhin ist möglich, daß die Zukunft das bringt, was 1922 nicht Ereignis wurde. Im In- und Ausland gibt es viele, die die Lösung der Reparationsfrage dem Völkerbund überlassen möchten. Es scheinen sich aber nur wenige darüber klar zu sein, wie dies geschehen soll. Die Bundesversammlung hat sich bereit erklärt, die Lösung der Frage in die Hand zu nehmen, weil sie eine Vorbedingung der allgemeinen Abrüstung sei — nur aus diesem Grunde. Die Versammlung tagt erst wieder im September 1923. Sie selbst kommt als Instanz nicht in Frage. Das ausführende Organ des Völkerbundes ist der Rat, eine rein politische Körperschaft, in der die Hauptmächte herrschen. Er würde nur nach einer politischen Lösung im Sinne seiner Auftraggeber suchen, wie seinerzeit in der oberschlesischen Frage. Deutschland käme hier vom Regen in die Traufe. Der Völkerbund besitzt aber einen Ausschuß, der sich aus Fachleuten des Wirtschaftslebens von internationalem Rufe zusammensetzt. Diesen könnte man eine sachgemäße, d. h. fachmännische Behandlung der Frage schon zutrauen, — aber auch wieder nur im Sinne der Auftraggeber. Der Ausschuß hat ja bereits eine Lösung für das österreichische Problem gefunden, doch wäre

es falsch, die Sanierung Österreichs mit der Reparationsfrage zu vergleichen. Man darf nicht vergessen, daß die Alliierten (als Völkerbund) bereits eingegriffen haben, als der Dollar in Wien 600 stand. Als man aber schon 8000 Mark für den Dollar zahlen mußte, rückte Poincaré mit bewaffneter Macht in das Ruhrgebiet ein. Es besteht ein grundlegender Unterschied: In dem einen Falle war der Vertrag von St. Germain in seinem Bestande gefährdet, und die Alliierten boten den Völkerbund auf, um ihn zu erhalten. Im anderen Falle zerreißen sie selbst den Vertrag von Versailles, indem sie ihn willkürlich erweitern. Da ist der Völkerbund, den dieser selbe Vertrag geschaffen hat, nicht am Platze. Die Überweisung des Reparationsproblems an seinen Finanz- und Wirtschaftsausschuß wäre auch noch keine Lösung. Sie hätte nur dann Zweck, wenn eine Einigung über alle grundsätzlichen Punkte vorher erzielt würde und die Parteien sich verpflichten, die Vorschläge dieser Sachverständigen anzunehmen. Der Ausschuß würde also letzten Endes nur ein technisches Gutachten abgeben, wie das eine Bankier- oder sonstige Sachverständigenkonferenz ebensogut könnte. Mit den Bankiers könnte man gleichzeitig über eine Anleihe verhandeln, die Finanzsachverständigen des Völkerbundes sind dagegen schneller zur Hand.

Schließlich käme der Völkerbund (aber wiederum nur in Gestalt dieses einen Ausschusses) als Treuhänder, Garant oder Kontrollorgan nach erfolgter Lösung des Reparationsproblems in Frage. Das sind zunächst fernliegende Möglichkeiten, gegen die jedoch wenig einzuwenden wäre, wenn nur für die Unparteilichkeit Gewähr gegeben wird, die der Völkerbund bisher in deutschen Fragen hat vermissen lassen. Die Reparationskrisis selbst wird erst überwunden sein, wenn sich alle Staaten entschließen, die Lösung nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu suchen, und nicht nach politischen. Es ist nicht recht ersichtlich, inwiefern der Völkerbund, eine fast ausschließlich politische Organisation, hierzu wird beitragen können. Hat er es doch bisher unterlassen, einzugreifen, obwohl diese Frage wie kaum eine andere „von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Frieden abhängt, zu stören droht."

* *
*

An letzter Stelle führt die Satzung unter den humanitären und wirtschaftlichen Aufgaben des Völkerbundes eine sehr wichtige an, die des internationalen Gesundheitswesens. Aus diesem weiten Gebiet, in das vor allem die Nachwirkungen des Krieges, die Fürsorge für die Blockadekinder u. a. m. fallen, bringt sie nur einen Ausschnitt. Der Seuchenschutz, um den es sich hier handelt, wird schon seit langem auf internationaler Grundlage ausgeübt. Das

wichtigste der bestehenden Abkommen ist die Sanitätskonvention gegen Pest, Cholera und Gelbfieber vom 3. Dezember 1903. Die Vorgeschichte reicht weit zurück; sie kann hier unberücksichtigt bleiben. Bei der Erörterung der Gründung des zunächst nur vorläufigen Ausschusses für Gesundheitswesen ist bereits oben gesagt worden, daß der Völkerbund hier keinen unvorbereiteten Boden betritt, wenn er sich auch anerkennenswerterweise sogleich bestrebt zeigte, Neues zu schaffen und Fortschritte zu erzielen. Die Satzung schreibt dies vor. Die Bundesmitglieder haben in Artikel 23 „f" erklärt, „sie werden sich bemühen, internationale Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Krankheiten zu treffen". Sie haben sich ferner in Artikel 25 verpflichtet, „die Errichtung und die Zusammenarbeit anerkannter freiwilliger nationaler Organisationen des Roten Kreuzes zur Hebung der Gesundheit, Verhütung von Krankheiten und Milderung der Leiden in der Welt zu fördern und zu begünstigen".

Um diesen letzteren Punkt vorwegzunehmen, so wäre festzustellen, daß bereits lange vor dem Kriege die Genfer Konventionen bestanden, die die internationalen Beziehungen der Gesellschaften vom Roten Kreuz, die Anwendung des Rotkreuz-Zeichens, dessen Schutz insbesondere für die Verwundetenpflege, die Sanitätsformationen usw. regelten. Im Verfolg dieser Konventionen erstanden die nationalen Vereine vom Roten Kreuz als anerkannte Gesellschaften, die berechtigt waren, die Flagge des Roten Kreuzes zu führen. Seit 1863 stand an ihrer Spitze auf Grund einer Tradition das Internationale Komitee vom Roten Kreuz in Genf als Gründerin und Förderin des Rotkreuzgedankens.

Freilich war das Internationale Komitee nicht im üblichen Sinne des Wortes international. Es setzte sich vielmehr aus einer Reihe von angesehenen Genfer Bürgern zusammen. Dank der ewigen Neutralität der Schweiz konnte es seine unparteiliche, internationale Wirksamkeit selbst während des Weltkrieges erfolgreich aufrechterhalten. Neben ihm wirkten im Kriege auch die Rotkreuzgesellschaften der übrigen neutral gebliebenen Länder, die den Verkehr zwischen den Organisationen der Kriegführenden vermittelten und sich insbesondere der Kriegsgefangenen aller Länder mit Hingabe annahmen. Endlich blieben aber auch allgemein die internationalen Beziehungen der nationalen Rotkreuzvereine nicht ganz unterbrochen. Viele unter ihnen verkehrten vielmehr unter dem Zeichen des Roten Kreuzes trotz der Kriegshandlung weiter miteinander, so insbesondere bei der Vermißtennachforschung, den Gefangenenmeldungen und ähnlichem.

Nach Beendigung des Krieges haben sich aber die Rotkreuzgesellschaften des Feindbundes, trotz des Bestehens des Internationalen Komitees in Genf, zunächst unter sich zu einer Liga zusammengeschlossen, die eine Parallele zum Völkerbunde darstellte

und so wenig wie dieser mit dem universellen Charakter und den charitativen Zielen des Roten Kreuzes vereinbar war. Die neutral gebliebenen Staaten wurden zum Beitritt aufgefordert und sind diesem Rufe — wenn auch vielfach widerstrebend — gefolgt, während das deutsche Rote Kreuz nicht zugelassen wurde. Der Artikel 25 der Völkerbundssatzung, der sich nur auf die Rotkreuzgesellschaft der Bundesmitglieder bezieht, bedeutet also zunächst, ebenso wie die Gründung der Liga, nicht einen Fortschritt, sondern einen Rückschritt [19]).

Gerade von neutraler Seite sind der Liga mit Recht die bekannten Völkerbundsfehler, der Mangel an Universalität und das Fehlen demokratischer Grundlagen, immer wieder vorgeworfen worden. Obwohl sie nicht an Stelle, sondern neben das Internationale Komitee getreten ist, ergaben sich bald gewisse Kompetenzkonflikte zwischen der Liga und dem Komitee, die wohl vor allem darauf zurückzuführen waren, daß die Tradition des wahren Internationalismus von dem Internationalen Komitee in Genf noch immer fortgeführt wurde. Letzteres hat z. B. Ende März 1921 eine Konferenz einberufen, auf der auch Deutschland vertreten war. Diese Zusammenkunft von Vertretern aller Länder ist um so mehr zu begrüßen, als nur solche unpolitischen Vereinigungen die geistige Annäherung herbeiführen können, die Voraussetzung zu einem wahren Völkerbund ist. In der Tat hat sie zu einer wesentlichen Entspannung geführt. Besonders erfreulich war ihr Bestreben, mit der Völkerverhetzung der Kriegszeit aufzuräumen. Auf Antrag des canadischen Delegierten (Bennett) wurde am 31. März auf der Konferenz die Einsetzung einer Kommission beschlossen, welche die während des letzten Krieges von den beiden Kriegsparteien gegeneinander erhobenen Beschuldigungen wegen Verletzung der Genfer Konventionen nachprüfen sollte. Die Kommission sollte in der Weise gebildet werden, daß die Rotkreuzgesellschaften von Spanien, Holland, der Schweiz, Schweden, Norwegen und Dänemark um Benennung je einer hervorragenden Persönlichkeit gebeten wurden. Die Roten Kreuze der kriegführenden Länder konnten ihre Klagen der Kommission vorlegen, die sie nach Anhörung des Roten Kreuzes des beschuldigten Staates prüfen sollte.

Dieser Beschluß erschien allen Freunden eines wahren Friedens, besonders in Deutschland, begrüßenswert. Eine unparteiische und neutrale Untersuchung der zahllosen Vorwürfe, mit denen alle Kriegführenden den Gegner überschütteten, würde den Boden für künftige gemeinsame Arbeit vorbereitet haben. Die Dinge nahmen jedoch einen unerwarteten Verlauf. Die vom deutschen Roten Kreuz fristgemäß eingereichte Denkschrift (Verletzungen der

19) Artikel 25 hat für die Liga mehr moralische als rechtliche Bedeutung. Eine völkerrechtliche Stellung kommt der Liga jedenfalls nicht zu.

Genfer Konvention durch Deutschland feindliche Staaten während des letzten Krieges, Charlottenburg 1921), die auf 431 Seiten 200 verschiedene Fälle behandelt, enthielt so furchtbare Anklagen gegen den Feindbund, daß man unter der Hand übereinkam, das Unternehmen fallen zu lassen. Das Internationale Komitee gab in einem Rundschreiben vom 10. Januar 1922 bekannt, daß die Einsetzung des in Aussicht genommenen Schiedsgerichtes nicht erfolgen könne, da die sechs Rotkreuzgesellschaften, die einen Delegierten ernennen sollten, sich für Abstandnahme von der Untersuchung ausgesprochen hätten.

Daß der Völkerbund auf dem Gebiete der internationalen Hygiene dankenswerte Arbeit geleistet hat, wurde bereits gesagt, auch wurde oben dargelegt, wie sein Gesundheitsausschuß zustande kam. Der Beschluß zu seiner Einberufung wurde am 13. Februar 1920 gefaßt. Für seine erste Tagung als Völkerbundsorgan, die am 14. April 1920 stattfand, hat ihm der Rat am 13. März die Aufgabe gestellt, sich mit der Frage der Bekämpfung des Fleckfiebers in Polen und den anderen Nachbarstaaten Rußlands zu befassen. Auf diese Gefahr war der Rat von seiten der englischen Regierung hingewiesen worden. Während der Zeit der deutschen Besetzung hatte sich der Gesundheitszustand in Polen sehr gehoben [20]). Nach der Räumung im Jahre 1918 war aber eine große Fleckfieberepidemie ausgebrochen. Die polnischen Behörden vermochten ihrer nicht Herr zu werden. Auch die verschiedenen Rotkreuzgesellschaften, unter denen die englischen besonders stark vertreten waren, arbeiteten ohne nennenswerten Erfolg. Nunmehr wurde der Völkerbund zu Hilfe gerufen, zumal die vorhandenen Geldmittel erschöft waren und in Polen großer Mangel an allen Materialien und Einrichtungen zur Seuchenbekämpfung bestand.

Die internationale Gesundheitskonferenz des Völkerbundes, die vom 14. bis 16. April 1920 im Gesundheitsministerium in London tagte, betonte in ihrem Berichte an den Rat die Dringlichkeit einer großzügigen Aktion. Erforderlich wären vor allem Geld, Materialien (die den Heeresbeständen entnommen werden könnten) und erfahrenes Personal.

Der Rat befaßte sich am 19. Mai 1920 in Rom von neuem mit dieser Frage. Da er nicht in der Lage war, den Mitgliedern des Bundes Beiträge in bestimmter Höhe aufzuerlegen oder auch nur vorzuschlagen, beschloß er eine Aufforderung an sie zu richten, zu dem als nötig erachteten Gesamtbetrage von 2 000 000 Pfund Sterling nach Kräften beizusteuern [21]). Die gleiche Aufforderung

20) Vgl. Frey, Das Gesundheitswesen im deutschen Verwaltungsgebiet von Polen in den Jahren 1915—1918. Arbeiten aus dem Reichsgesundheitsamte, 51. Band. Berlin 1919.

21) Die Konferenz hatte den erforderlichen Betrag auf 3 500 000 Pfund Sterling veranschlagt. Der Rat rechnete aber darauf, daß es den Rote Kreuz-

erging an Deutschland, Österreich, Bulgarien und die Vereinigten Staaten. Die betreffenden Schreiben datieren vom 23. Juni 1920. Man kann also nicht sagen, daß das Generalsekretariat immer sehr rasch arbeitet. Ferner genehmigte der Rat den vorgeschlagenen Aufbau der Hilfsaktion und die bereits provisorisch erfolgte Ernennung von Kommissaren für Polen. Schließlich beschloß er, das gleiche Verfahren auf andere Länder auszudehnen, falls die Fleckfieber-Epidemie sich ausbreiten sollte. Welche Folgen ein Versuch des Völkerbundes haben würde, in die sanitären Maßnahmen von Staaten einzugreifen, die nicht Mitglieder des Bundes sind, wurde anscheinend nicht erörtert.

Die Aufforderung des Völkerbundes hatte zunächst nur sehr mäßigen Erfolg, obwohl sie am 21. August 1920 in dringlicher Form erneuert wurde mit der Bitte, wenigstens 250 000 Pfund Sterling für den ersten Bedarf aufzubringen. Auf der Tagung des Rates in Brüssel im Oktober 1920 mußte festgestellt werden, daß die verschiedenen Länder nur ganz unzulängliche Beiträge geliefert hatten. Dabei breitete sich die Seuche immer weiter aus. Einer der beiden nach Polen entsandten Kommissare legte angesichts dieser mangelnden Unterstützung sein Amt nieder. Es wurde daher beschlossen, eine dritte Aufforderung an die einzelnen Regierungen zu richten. Diesmal war der Erfolg ein größerer. Wie der Bundesversammlung am 7. Dezember 1920 mitgeteilt werden konnte, hatte England 50 000 Pfund, Canada sogar 200 000 Pfund[22]), Frankreich 1 000 000 Francs (Papier), ferner Spanien 40 000 Pfund, Holland 100 000 Gulden und andere Staaten ebenfalls namhafte Beträge zur Verfügung gestellt, vielfach freilich mit Bedingungen verknüpft. An der für erforderlich erachteten Summe von zwei Millionen Pfund fehlte aber immer noch viel, und eine Anzahl von Völkerbundsstaaten hatte noch keinen Beitrag geleistet. Die Bundesversammlung beschloß daher, einen vierten dringenden Aufruf an die Mitglieder zu richten. Die (2.) Kommission der Bundesversammlung 1920, die diese Frage zu bearbeiten hatte, sah die Gefahr als sehr ernst an und legte der Versammlung am 7. Dezember einen Antrag vor, das Fleckfieber in ganz Osteuropa zu bekämpfen. Dieser Beschluß wurde angenommen, ohne daß jedoch die erforderlichen Mittel bereitgestanden hätten[23]).

---

gesellschaften gelingen werde, 1½ Millionen Pfund durch private Sammlungen aufzubringen.

22) Es ist sicherlich als Ursache oder als Folge dieses großen canadischen Beitrags anzusehen, daß der canadische Delegierte Foster der Vorsitzende der Unterkommission der Bundesversammlung war, die sich 1920 in Genf mit der Frage der Seuchenbekämpfung zu befassen hatte.

23) Ein cubanischer Antrag, die erforderlichen Mittel durch ein Darlehen des Völkerbundes aufzubringen, wurde als Überschreitung der Kompetenzen der Bundesversammlung abgelehnt.

Deutschland hat bereits auf die erste Aufforderung des Völkerbundes hin eine Million Mark (Papier) für die Hilfsaktion in Polen zur Verfügung gestellt, unter der an sich selbstverständlichen Bedingung, daß deutsche Sachverständige zu den Beratungen zugezogen würden. Bei der Zeichnung dieses für die deutschen Verhältnisse recht namhaften Beitrages war der Wunsch maßgebend, sich von einem wichtigen humanitären Unternehmen nicht auszuschließen. Ein sachliches Interesse lag keineswegs vor, da bei dem verhältnismäßig hohen Stand der sozialen Hygiene sowie der Volksbildung und selbst bei der heutigen Lebenshaltung die Möglichkeit, daß sich die Fleckfieber-Epidemie in Deutschland ausbreitet, kaum vorhanden ist. Es kann sich immer nur um kleine Herde handeln, wie sie durch Einschleppung entstehen, die aber sogleich isoliert und beseitigt werden können. Eine ernste Gefahr kann erst aufkommen, wenn sich die allgemeine Lebenshaltung unter dem Einfluß des Versailler Friedens weiter senkt.

Die Bedingungen des deutschen Angebotes sind jedoch vom Völkerbunde abgelehnt worden. Nur Bundesmitglieder sollten an der Aktion in Polen und an den Beratungen über die anzuwendenden Maßnahmen teilnehmen. Diese Entscheidung ist doppelt kurzsichtig, weil, wie allgemein bekannt, kein Land so reiche Erfahrungen in der Fleckfieberbekämpfung besitzt, wie gerade Deutschland, und auch kein anderes über zahlreiches Personal mit nennenswerten praktischen Kenntnissen auf diesem Spezialgebiete verfügt. Der Beschluß des Bundes ist übrigens nicht etwa auf bürokratische Engherzigkeit zurückzuführen, sondern entspricht einer beim Feindbunde bestehenden Tendenz, Deutschland von jeder internationalen Zusammenarbeit, auch auf dem Gebiete der Wissenschaft und sogar der Hygiene, nach Möglichkeit auszuschließen. So ist beispielsweise die „Association internationale contre la Tuberculose", der Deutschland angehörte und die sehr segensreich gewirkt hat, aufgelöst und im Oktober 1920 als „Union internationale contre la Tuberculose", wiederum unter dem Vorsitz von Léon Bourgeois (Frankreich), neu begründet worden. Der „Union" gehören nur Völkerbundsmitglieder an. Deutschland, das der übrigen Welt gerade auf diesem Gebiete unentbehrlich ist, weil es in der Tuberkulosebekämpfung von jeher Hervorragendes geleistet hat, wurde also ausgeschlossen. Man kann nicht sagen, daß der Völkerbund die internationalen Beziehungen und zwischenstaatlichen Interessen in jeder Hinsicht gefördert habe.

Auch der Aufruf der Bundesversammlung von 1920, der vierte in der Reihe, vermochte die Endsumme der Beiträge zur Bekämpfung des Fleckfiebers nicht wesentlich zu erhöhen. Die geplante Aktion konnte daher 1921 nur in sehr bescheidenem Umfange einsetzen. Sie beschränkte sich im wesentlichen auf eine finanzielle Unterstützung Polens. Die folgende Bundesversammlung zeigte

sich aber mit den Ergebnissen zufrieden und beschloß am 21. September 1921, die Arbeiten fortzusetzen. Sie stellte jedoch fest, daß der Erfolg von der Beschaffung der nötigen Mittel abhängig sei.

Der Rat hatte sich bereits am 17. Februar 1921 wiederum mit der Geldfrage befaßt und am 15. März eine erneute Aufforderung an die Bundesmitglieder richten lassen, die versprochenen Beiträge unverzüglich einzuzahlen. Dem Wunsche der zweiten Bundesversammlung entsprechend, beschloß er auf seiner gleichzeitigen Tagung, am 6. Oktober 1921, ein neues Rundschreiben ergehen zu lassen.

Glücklicherweise war das Fleckfieber in Polen auch ohne hygienische Maßnahmen erheblich zurückgegangen, nachdem seine Ausbreitung im April 1922 seinen Höhepunkt erreicht hatte. Diese verheerende Seuche griff jedoch auch auf andere russische Randstaaten über. Am 10. Mai 1921 wandte sich Litauen mit der Bitte um Hilfe an den Völkerbund. Vollends gefährlich wurde die Lage Anfang 1922 infolge der großen russischen Hungersnot. Im Jahre 1922 ist dann aber endlich die Bekämpfung der Seuchen in Osteuropa auf wirklich internationale Basis gestellt worden. Es war hierzu auch hohe Zeit, denn seit die Abwanderung aus den russischen Hungergebieten große Bevölkerungsmassen in Bewegung gesetzt hatte, war kein Land mehr vor Einschleppung sicher. Den Umfang der Wanderung veranschaulicht die Tatsache, daß allein von März bis Oktober 1921 aus Rußland 307 000 Personen nach Polen kamen. Ein hoher Prozentsatz ist dann in Polen selbst noch den mitgebrachten Seuchen erlegen, im November 1921 z. B. 2,5 v. H.[24]).

Die Aufforderung zu einem wirklich internationalen Vorgehen ging — am 6. März 1922 — von Polen aus, das sich vorher, am 14. Februar, der Billigung des Völkerbundsrates für dies Vorhaben vergewisserte. Zu der Hygienekonferenz, die vom 20. bis 28. März 1922 in Warschau tagte, waren außer den europäischen Völkerbundsstaaten auch Deutschland und Rußland geladen. Der Gesundheitsausschuß des Völkerbundes hatte ebenfalls Vertreter entsandt. Der Zweck der Konferenz war, einen eingehenden Bericht über die sanitäre Lage Osteuropas aufzustellen und den Plan für eine internationale Bekämpfung der auftretenden Epidemien zu entwerfen. Die Verhandlungen blieben streng sachlich und nahmen daher einen befriedigenden Verlauf. Offizielle Verhandlungssprachen waren Deutsch, Englisch und Französisch. Nach einer Besichtigungsreise an der polnischen Ostgrenze stellte die Konferenz einen eingehenden

24) Zum Fleckfieber war noch die Cholera hinzugekommen. Bei dieser Seuche gibt aber bloße Berücksichtigung der tatsächlich Erkrankten noch kein erschöpfendes Bild; denn es muß auch bei scheinbar Gesunden, die aus infizierter Umgebung kommen, damit gerechnet werden, daß sie sog. Bazillenträger sind. Sie können, ohne es selbst zu wissen und ohne als Überträger sofort erkannt zu werden, neue Krankheitsherde darstellen.

Plan auf, der einmal Maßnahmen zur Einschränkung der Epidemien außerhalb der russischen Grenzen vorsah, ferner aber auch eine Unterstützung der Sanitätsdienste Rußlands und der Ukraine. Wollte man sich nämlich auf die Defensive an der russischen Grenze beschränken, so würde, wie die Konferenz besonders betonte, das Problem nur auf unbestimmte Zeit verschleppt werden und auf die Dauer mehr Kosten verursachen, als durch ein entschiedenes Vorgehen gegen die Quelle der Epidemien selbst. Die Durchführung aller dieser Maßnahmen sollte den Gesundheitsausschuß des Völkerbundes und dessen besonderen Seuchenkommission übertragen werden, wobei die Notwendigkeit betont wurde, daß alle Staaten, die an dem Kampf gegen die Seuchen teilnähmen, in diesen Organisationen vertreten wären[25]). Die Gesamtkosten des Bekämpfungsplanes, die auf eineinhalb Millionen Pfund Sterling veranschlagt wurden, sollten nach dem Verteilungsschlüssel des Völkerbundes von den einzelnen Staaten übernommen werden.

Es verdient noch erwähnt zu werden, daß auf deutschen Antrag die Konferenz den Beschluß faßte, alle Staaten zur Bekämpfung der Hungersnot in Rußland, eine Hauptursache der Epidemien, aufzufordern, da sonst wirksame Maßnahmen nicht ergriffen werden könnten.

Die Warschauer Konferenz wandte sich mit ihren Beschlüssen und Anträgen an die Konferenz von Genua (auf der bekanntlich Deutschland und Rußland ebenfalls vertreten waren), die sie am 12. Mai 1922 billigte. Alle vertretenen Staaten kamen überein, sich in die Kosten der Seuchenbekämpfung zu teilen und die Leitung der Abwehr den Organen des Völkerbundes zu überlassen, die hiermit bereits befaßt waren.

Der Rat des Völkerbundes hat die Warschauer Beschlüsse ebenfalls bestätigt und am 21. Juli 1922 beschlossen, die Aufnahme eines deutschen Mitglieds in den Gesundheitsausschuß zu genehmigen. Der Ausschuß hatte bereits am Tage zuvor den Wünschen der Warschauer Konferenz in diesem Punkte entsprochen. Somit wurde auf dieser einen internationalen Konferenz das erreicht, was der Völkerbund in drei Jahren nicht zustande brachte: die Wiederherstellung der Internationalität der Seuchenbekämpfung.

Als eine weitere Folge der Warschauer Konferenz sind eine Reihe von Einzelverträgen zwischen den meistinteressierten Staaten zu verzeichnen, deren Grundzüge bereits in Warschau festgelegt wurden und die auf Bekämpfung der Seuchen hinzielen, die Osteuropa zurzeit heimsuchen.

Außerhalb der Aktion zur Bekämpfung des Fleckfiebers in Polen

25) Dieser Beschluß wurde mit allen gegen die Stimmen der russischen und ukrainischen Vertreter gefaßt, die ihrerseits die Schaffung einer besonderen internationalen Seuchenkommission der beteiligten Länder beantragten.

hat sich der Rat des Völkerbundes in seiner Sitzung vom 13. März 1920 auch mit den Seuchen befaßt, die als Folge der Hungersnot in Mittel- und Osteuropa aufgetreten sind. Balfour hatte bereits am 24. Februar 1920 von sich aus an den Vorsitzenden der Liga der Rotkreuzgesellschaften (des Feindbundes) appelliert und diese aufgefordert, eine Hilfsaktion einzuleiten. Der Rat bestätigte durch einen Beschluß vom 13. März diesen Appell. Die Liga nahm diese Anregung freundlich auf und erklärte sich bereit, das Erforderliche zu veranlassen, „wenn der Völkerbund ihr zusichern könne, daß die Regierungen (der Mitgliedstaaten) Lebensmittel, Kleidung und Transportmittel zur Verfügung stellen würden". Soweit wollte der Rat sich jedoch nicht verpflichten. Er hatte aber in Erfahrung gebracht, daß der Unterstützungskreditausschuß (Commission de Crédits de Secours) in seiner Sitzung vom 21. April 1920 in Paris festgestellt habe, daß er den Gesellschaften vom Roten Kreuz genügend Mittel zur Verfügung stellen könne, um ihren Aufgaben bis zur nächsten Ernte zu genügen. Dadurch wurde es dem Rat möglich, auf seiner Tagung in Rom am 15. Mai 1920 einen wohlgeordneten Rückzug anzutreten. Er antwortete der Liga, der Völkerbund könne ihr keine Unterstützung gewähren; sie möge aber ihre Arbeit sogleich in großem Maßstabe aufnehmen, da genügend Mittel (größtenteils amerikanischer und englischer Herkunft) vorhanden seien.

Die Aktion des Rates ging ursprünglich wohl auf eine unerwünschte Improvisation von Balfour zurück, denn das Generalsekretariat fand es angebracht, den Beschluß des Rates vom 13. März 1920 nachträglich auf eine rein platonische Mitwirkung des Bundes zu beschränken. Von einer Aktion des Völkerbundes kann deshalb im Grunde kaum die Rede sein. Balfour hat aus persönlicher Initiative an den Vorsitzenden der Liga der Rotekreuzgesellschaften ein Schreiben gerichtet und dann seine Stammtischfreunde im Rat aufgefordert, ihren Namen mit darunter zu setzen.

Von der geplanten Hilfsaktion der Liga hat man zunächst nichts mehr gehört. Diese berichtete dann unter dem 10. Februar 1920 über den Erfolg der Vorverhandlungen, die sie eingeleitet hatte. Zugleich bat sie um eine neuerliche Kundgebung des Völkerbundsrates, die ihr die Überwindung gewisser Widerstände und Bedenken erleichtern sollte. Der Rat faßte am 23. Februar einen entsprechenden Beschluß. Das Bundessekretariat ließ sich jedoch von wahrhaft internationaler Gesinnung leiten und verfaßte ein Antwortschreiben, das der Rat am 26. Februar 1921 genehmigte, in dem auf die Notwendigkeit hingewiesen wurde, das Schisma der Rotkreuzverbände zu beseitigen und eine Verständigung zwischen der Liga und dem Komitee herbeizuführen. Somit verleugnete der Bund die Bestrebungen auf Ausschluß der Mittelmächte, denen er selbst gehuldigt hatte, als er die „Liga" begründen half, und stellte den

Gedanken der Universalität des Rotkreuzgedankens wieder in den Vordergrund[26]). Die gewünschte Vereinbarung zwischen Liga und Komitee vom Roten Kreuz kam am 1. April 1921 zustande. Der Rat erteilte am 21. Juni 1921 hierzu seinen Segen.

Schließlich hat dankenswerterweise ein Vertreter der Schweiz am 7. Dezember 1920 auf der Bundesversammlung beantragt, daß der Völkerbund Schritte unternehme zugunsten der Kinder jener Länder, die durch den Krieg besonders gelitten haben. Er schlug vor, daß der Rat des Völkerbundes einen Oberkommissar ernenne und damit betraue, Mittel zu finden, um die im Gange befindlichen Bestrebungen zu fördern und mit den auf diesem Gebiete tätigen Organisationen zusammenzuwirken. Die (2.) Kommission für technische Einrichtungen fand jedoch, daß die Bundesversammlung eine so weitgehende Initiative nicht zeigen dürfe. Deshalb wurde lediglich der Rat aufgefordert, sich mit der Frage zu befassen. Der Antrag wurde am 18. Dezember 1920 von der Bundesversammlung einstimmig angenommen. Gewisse Bedenken, denen aber die vorsichtige Fassung der (2.) Kommission bereits Rechnung getragen hatte, äußerte nur der französische Delegierte Viviani, welcher geltend machte, daß der Völkerbund nicht in der Lage sei, große charitative Aufgaben zu übernehmen. Hierin hatte er zweifellos recht. Ganz ähnliche Einwände hatte der Vertreter eines südamerikanischen Staates gegen die Fleckfieberbekämpfung des Völkerbundes in Polen erhoben, die, wie er sagte, eine Aufgabe für Privatorganisationen sei. Was aber den Polen recht ist, wäre wohl auch den Blockadekindern Mitteleuropas billig. Die Haltung Vivianis muß daher befremden. Man hätte annehmen sollen, daß die Alliierten jede Gelegenheit wahrnehmen würden, um auf dem Wege über den Völkerbund das Elend und Unheil zu mildern, das sie angerichtet haben.

Der Rat ließ sich die Empfehlung der Bundesversammlung am 23. Februar 1921 vorlegen. Er begnügte sich damit, den in der Kinderhilfe tätigen Verbänden seine Anerkennung auszusprechen.

* *
*

In diesem Zusammenhang sei einer Arbeit gedacht, der sich der Völkerbund in dankenswerter Weise unterzogen hat, obwohl sie ihm nicht durch die Satzung oder die Friedensverträge vorgeschrieben war. Es ist diese die Heimführung der Kriegsgefangenen. Der Oberste Wirtschaftsrat der Alliierten hatte am 7. Februar 1920 angeregt, daß der Völkerbund sich mit dieser

26) Dieser Fortschritt wäre vielleicht nicht erzielt worden, wenn sich nicht das internationale Rote-Kreuz-Komitee zufällig gleichzeitig in einer anderen Angelegenheit (am 20. Februar 1921 wegen der russischen Flüchtlinge) an den Rat des Völkerbundes gewandt hätte.

Aufgabe befassen möge. Der Rat hat die Frage auf die Tagesordnung seiner Verhandlungen im März gesetzt. Damals ist sie aber nicht erörtert worden. In der Sitzung vom 11. April 1920 wurde jedoch beschlossen, die Aufgabe zu übernehmen, da sie in den Bereich des Artikels 25 falle, der die Verpflichtung enthält, „zur Milderung der Leiden in der Welt" beizutragen.

Das Unternehmen war nicht leichter Art. Daß bedeutende technische Schwierigkeiten zu überwinden und große Geldmittel aufzubringen wären, zeigten zur Genüge die geringen Erfolge, die bis dahin die Arbeiten verschiedener Rote-Kreuz-Gesellschaften auf diesem Gebiete gezeitigt hatten. Der Rat faßte den weisen Entschluß, den für eine Aufgabe dieser Art besonders befähigten Norweger Nansen mit dem Hilfswerk zu betrauen. Es gab wohl keinen zweiten Mann auf der Welt, der Ähnliches hätte leisten können. Nansen eröffnete unverzüglich Verhandlungen mit der Sowjet-Regierung und den übrigen unmittelbar beteiligten Staaten. Hinsichtlich der Heimschaffung der Gefangenen fand er überall Entgegenkommen und namentlich deutscherseits weitgehende Unterstützung. In Moskau konnte er sich dank seines weltberühmten Namens durchsetzen. Als Vertreter des Völkerbundes hätte man ihm die Tür gewiesen. Schwieriger war die Beschaffung der nötigen Gelder und — in jenen Tagen schwerster Transportkrisis — des erforderlichen Schiffsraums. Vor der ersten Bundesversammlung hat Nansen am 18. November 1920 lebhafte Klage geführt über die Gleichgültigkeit der nicht unmittelbar beteiligten Regierungen und darüber, daß sie nur langsam und bedingungsweise Hilfsmittel zur Verfügung stellten. Das arme Deutschland hat am meisten beigesteuert. In seiner Hand lag auch die Durchführung der wesentlichsten Arbeiten. Es versteht sich aber von selbst, daß weder die ausgeplünderten Mittelmächte noch Rußland die erforderlichen Gelder und den Schiffsraum aufbringen konnten. Handelte es sich doch um eine halbe Million Gefangener, von denen die Hälfte Angehörige der Zentralmächte waren. Der Rücktransport der Russen aus Deutschland ging natürlich verhältnismäßig leicht vor sich, und auf dem Wege über die Ostsee konnten bis zum 31. Oktober 1920 etwa 158 000 Gefangene ausgetauscht werden. Sehr viel schwieriger war es, die Gefangenen aus Turkestan und Sibirien heimzuführen, zumal der Seeweg nach dem Schwarzen Meer und nach Wladiwostok einen sehr erheblichen Schiffsraum erforderte. Zu Anfang des Jahres 1921 befanden sich in Turkestan noch etwa 6—8000 Gefangene, etwa 40 000 in Sibirien mit Ausschluß von Wladiwostok, 8—10 000 im Dongebiet und etwa ebenso viele in der Ukraine. Diese konnten fast alle noch im Laufe des Jahres abtransportiert werden. Die erzielten Ergebnisse waren in erster Linie dem persönlichen Ansehen Nansens sowie der Geschicklichkeit und unermüdlichen Tatkraft seiner deutschen Hilfskräfte zuzuschreiben. Die Versor-

gung der Kriegsgefangenen mit Kleidern, Arznei und Nahrungsmitteln lag einem besonderen, ebenfalls unter Nansens Vorsitz stehenden Verbande aller Kriegsgefangenenfürsorgeorganisationen, der Nansenhilfe, ob. Obwohl die Nansenhilfe sich auch der Čechen, Polen, Engländer und Franzosen angenommen hat, wurde sie lediglich von Deutschland, den österreichisch-ungarischen Nachfolgestaaten und den neutralen Ländern mit Beiträgen unterstützt.

Die Bundesversammlung hat regelmäßig Nansen für seine aufopfernde und erfolgreiche Tätigkeit hohe Anerkennung gezollt. Im März 1922 war sein Werk so gut wie vollendet, und am folgenden 1. Juli konnte der Dienst eingestellt werden, der 427 386 Personen, Angehörige von 26 verschiedenen Nationen, befreit und heimgeführt hatte. Hiervon sind, wie Nansen der dritten Bundestagung abschließend berichtete, 166 579 Gefangene aus Rußand und 254 456 Gefangene nach Rußland repatriiert worden.

Bereits 1921 hat Nansen angeregt, sämtliche Kriegsgefangenen, die noch wegen kleiner Vergehen festgehalten wurden, in ihre Heimat zu entlassen. Es handelte sich in erster Linie um die Deutschen in Avignon bzw. Toulon. Sein Appell an das Gerechtigkeitsgefühl und die besseren Instinkte verhallte jedoch ungehört. Die Bundesleitung der Reichsvereinigung ehemaliger Kriegsgefangener hat dann den Abschluß des großartigen östlichen Kriegsgefangenenhilfswerks zum Anlaß genommen, am 21. September 1922 einen dringenden Appell an den Völkerbund zu richten, sich für die schnelle Beendigung der von Clemenceau begonnenen und leider unter Poincaré wiederum eingestellten Begnadigungsaktion zugunsten der letzten 27 „Straf"-Gefangenen in Toulon einzusetzen. Bekanntlich handelt es sich bei diesen sogenannten Strafgefangenen, die ursprünglich in Avignon interniert waren, um Kriegsopfer französischer Militärjustiz, die nicht nur nach den Geboten der Menschlichkeit, sondern sogar schon vom Gesichtspunkt des formalen Rechts aus der Freiheit längst hätten wiedergegeben werden müssen.

Der Bescheid, der der Reichsvereinigung zuteil wurde, ist etwas sonderbar. Nach einer Empfangsbestätigung vom 9. Oktober leitete das Generalsekretariat die Eingabe an das Büro des Kommissars für Flüchtlingsfürsorge weiter. Dieser verwies die Reichsvereinigung am 14. Oktober an das Deutsche Rote Kreuz! Der Völkerbund lehnte also ein Eingreifen ab. Zum Glück hatten inzwischen die wiederholten Bemühungen des deutschen Botschafters in Paris bei der französischen Regierung einen gewissen Erfolg. Von den 27 deutschen Kriegsgefangenen, die in Toulon zurückgehalten wurden, sind 21 am 12. Oktober 1922 freigegeben worden. Ein weiterer wurde nach Abbüßung seiner „Strafe" entlassen. Die fünf letzten wurden am 16. Dezember 1922 begnadigt, über vier Jahre nach Abschluß des Waffenstillstands!

* * *

Die glänzenden Leistungen Nansens in der Kriegsgefangenenfürsorge hatten zur Folge, daß sich das Internationale Rotkreuz-Komitee am 20. Februar 1921 an den Rat des Völkerbundes wandte und ihn aufforderte, sich der in Europa verstreuten 1½ Millionen russischen Emigranten anzunehmen. Es möge das bereits von verschiedenen Organisationen begonnene Hilfswerk zentralisiert und hierzu ein besonderer Völkerbundskommissar ernannt werden. Der Rat stellte am 26. Februar, in Paris, zunächst fest, daß er nicht in der Lage sei, hinsichtlich der russischen Flüchtlinge „in irgendwelche Verhandlungen mit den Sowjetbehörden zu treten". Ferner sei der Völkerbund nicht imstande, Mittel für den gedachten Zweck zur Verfügung zu stellen oder zu bewilligen. Auch von der Ernennung eines Kommissars wurde zunächst abgesehen, dafür aber dem Internationalen Rotkreuz-Komitee empfohlen, sich mit der Rotkreuz-Liga über ein gemeinsames Vorgehen zu verständigen. Ferner wurden die meistbeteiligten Regierungen, darunter die deutsche, durch ein Schreiben des Generalsekretärs vom 16. März 1921 aufgefordert, ihre Ansichten und Erfahrungen hinsichtlich der russischen Emigranten dem Völkerbunde mitzuteilen.

Am 27. Juni 1921 hat sich der Rat von neuem mit dieser Angelegenheit befaßt und beschlossen, eine internationale Konferenz zur Erörterung des Problems einzuberufen. Ferner wurde die Ernennung eines besonderen Kommissars ins Auge gefaßt, wie es insbesondere Frankreich forderte. In diesem Stadium nahm die ursprünglich rein humanitäre Frage eine politische Wendung. Über die Ziele und Absichten der beteiligten Regierungen ist Verläßliches nicht bekannt geworden, alle Welt weiß jedoch, daß die maßgebenden Stellen für die nichtbolschewistischen Flüchtlinge weit mehr „Sympathie" empfinden, als für die Regierung in Moskau, daß ferner Frankreich und andere Länder dieselben russischen Kreise 1919 und 1920 zum Zwecke des Sturzes der Sowjetherrschaft unterstützt haben. Jedenfalls hat die Moskauer Regierung in einer Note vom 10. Juli 1921 gegen die Absicht Einspruch erhoben, beschlagnahmte russische Staatsgelder zugunsten dieser Emigranten zu verwenden [27]).

---

27) Die Note des Volkskommissars für Auswärtige Angelegenheiten, Tschitscherin, vom 10. Juli 1921 lautet (nach Schücking und Wehberg, a. a. O. S. 157):

„Die offizielle Presse verschiedener Länder veröffentlicht die Nachricht, daß eine Gruppe gewisser Mächte, genannt „Völkerbund", ein besonderes Kommissariat aufgestellt habe, das die materielle Hilfeleistung für die russischen Emigranten bewerkstelligen soll. Den in Betracht kommenden Regierungen ist der Vorschlag gemacht worden, zu diesem Zweck über die Verwendung der Fonds der russischen Regierung im Ausland Verfügungen zu treffen. Die Regierungen, die die Gruppe bilden, welche sich „Völkerbund" nennt, haben die Absicht, ohne die Ermächtigung der russischen Regierung die Summen, die dieser gehören, zur Unterstützung der Feinde Rußland-

Die vom Rate einberufene Konferenz tagte vom 22. bis 24. August 1921 in Genf. Es waren auf ihr nur Bundesmitglieder, die Verbände vom Roten Kreuz und das internationale Arbeitsamt vertreten. Auch diese Konferenz verlangte die baldige Ernennung eines Kommissars und stellte einige Richtlinien für seine Tätigkeit auf. Für eine Aufgabe von solchem Umfange, die auch mit so vielfachen Schwierigkeiten politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Art verknüpft ist, kommt zurzeit nur ein einziger Mann in Frage. Der Rat wandte sich dann auch am 23. August an Nansen, der am 1. September seine Berufung annahm.

Nansen berief noch während der zweiten Bundestagung, im September 1921, eine zweite Konferenz der meistinteressierten Staaten ein, zu der er auch einen Vertreter Deutschlands hinzuzog. Der Rat genehmigte die hier und in der Folge von Nansen ausgearbeiteten Vorschläge am 25. März 1922 und empfahl sie den beteiligten Regierungen. Auf französischen Antrag fand dann vom 3. bis 5. Juli 1922 eine dritte Konferenz in Genf statt, die sich in erster Linie mit der Frage der Ausweispapiere für russische Emigranten befaßte und an der auch Deutschland und Ungarn, obwohl nicht Mitglieder des Bundes, teilnahmen. Der Rat beschloß am 20. Juli 1922, die Ergebnisse dieser Konferenz allen Regierungen zur Annahme zu empfehlen.

Abgesehen von der unklaren und schwierigen rechtlichen Stellung der russischen Emigranten, gilt es hauptsächlich zwei Fragen zu lösen, die erhebliche Mittel voraussetzen: die Unterstützung dieser Russen mit Geld und die Beschaffung von Arbeitsgelegenheit,

lands zu verwenden. Die russische Regierung, welcher tatsächlich diese Fonds gehören, protestiert auf das entschiedenste gegen diesen Akt der Willkür der verschiedenen Regierungen, die ohne Wissen und Einverständnis der russischen Regierung die russischen Fonds sich angeeignet haben. Das arbeitende Volk Rußlands, dessen Willen die Sowjetregierung repräsentiert, hat allein das Recht, über die Fonds, die ihm gehören, zu verfügen. Also erklärt die russische Sowjetregierung, daß sie jegliche Verwendung der russischen Fonds im Ausland für ungesetzlich ansieht. Es sind zwingende Gründe da, anzunehmen, daß diese Summen für Zwecke Verwendung finden, die sich gegen die russische Regierung richten. Die Erfahrung der letzten Jahre hat bewiesen, daß die Organisationen der russischen Emigranten, die gegenwärtig im Auslande bestehen, immer gegenrevolutionäre Gruppen sind, die ihre Fonds dazu verwenden, um Angriffe gegen das Gebiet der Sowjetrepublik zu provozieren. Jegliche Unterstützung, die durch Vermittlung dieser Organisationen den russischen Emigranten überwiesen wird, wird also fatalerweise in Wirklichkeit zur Unterstützung gegen die Sowjetrepublik gerichteter feindlicher Handlungen. Nur durch Vermittlung der Organe der russischen Republik im Auslande können Unterstützungen dieser Art verteilt werden, ohne daß die Sicherheit der Sowjetrepublik Schaden erfährt. Die russische Regierung protestiert also in aller Form nicht nur gegen die Verwendung ihrer Fonds ohne ihr Wissen, sondern auch gegen die Verwendung, welche die Mächtegruppe, genannt „Völkerbund", davon machen will, die einen feindlichen Akt gegen die russische Republik darstellt."

sowie den Abtransport aus Gegenden, wo sie ihren Unterhalt nicht zu finden vermögen. Zunächst hat das Hilfswerk sich der Reste der Wrangel-Armee und der Russen angenommen, die mit ihr in Konstantinopel gestrandet waren, insgesamt 25 000 Personen. Diese Aufgabe war besonders dringlich geworden, da Frankreich, nach dem Scheitern des Unternehmens, seine Geldzahlungen an General Wrangel und seine Truppen einstellte. Hier hat der Völkerbund wieder einmal ein Feindbundunternehmen sanieren müssen.

Die dritte Bundesversammlung erkannte die Leistungen des von Nansen geleiteten Hilfswerkes an und empfahl durch einen Beschluß vom 28. September 1922 die Förderung des Unterrichtswesens und die Schaffung von Arbeitsgelegenheit für diese Flüchtlinge, ebenso wie die Beschlüsse der vorerwähnten Konferenz betreffend Ausweispapiere. Die endgültige Lösung des Problems ist nicht zu übersehen, da für die weitaus meisten dieser Emigranten die Rückkehr in ihre Heimat vorläufig nicht in Frage kommt. Angesichts ihrer oft geringen Mittel halten sich diese Entwertungsspezialisten mit Vorliebe in valutaschwachen Ländern auf. Deutschland fallen 600 000 zur Last.

Angesichts der Notlage der beim türkischen Vormarsch nach Konstantinopel geflüchteten griechischen und armenischen Flüchtlinge forderte die dritte Bundesversammlung am 18. September 1922 den Rat auf, zu prüfen, ob ihnen der für die Wrangelarmee eingerichtete Hilfsdienst Erleichterungen verschaffen und welche Geldmittel der Völkerbund für diesen Zweck zuwenden könne. Durch einen Beschluß vom 25. September forderte sie ferner alle Regierungen auf, das von Nansen bereits eingeleitete Hilfswerk zu unterstützen.

Inzwischen war Nansen am 15. August 1921 von einer vom Roten Kreuz einberufenen Konferenz verwandter Gesellschaften und Vertretern verschiedener Regierungen auch zum Oberkommissar für die Bekämpfung der Hungersnot in Rußland ernannt worden. Am 9. September richtete er einen warmen Appell an die zweite Bundesversammlung, dies Werk zu unterstützen. Sein Antrag wurde einer Kommission überwiesen, und zwar bezeichnenderweise der (6.) Kommission für politische Fragen. Diese stellte sich zwar, ebenso wie die Mehrheit der Bundesversammlung, theoretisch auf den Standpunkt, daß hier keinerlei politische Motive mitzureden hätten. Sie lehnte aber das Eingreifen des Bundes unter anderem mit der Begründung ab, daß Rußland noch über beträchtliche Geldmittel verfüge. Auch war keiner der Mitgliedstaaten bereit, das Abkommen anzunehmen, das Nansen am 27. August 1921 mit der Sowjetregierung abgeschlossen hatte. Man kann nicht umhin, festzustellen, daß alle diese Erwägungen von politischen Vorurteilen beeinflußt wurden, wenn auch eine Kund-

gebung von Spalaikowitsch[28]) (Südslavien) gegen die Bolschewistenherrschaft keine Unterstützung fand. Trotz eines neuerlichen Appells Nansens begnügte sich die Bundesversammlung am 30. September mit einer farblosen Resolution und überließ alles übrige der Konferenz, die ohne Mitwirkung des Völkerbundes zum 6. Oktober 1921 nach Brüssel einberufen worden war.

Diese Konferenz, zu der nur Regierungsvertreter geladen wurden, war ihrem Wesen nach in erster Linie politisch. Sie erörterte die Lage in Rußland und faßte eine Reihe von Beschlüssen. Der wichtigste von diesen machte jede Unterstützung davon abhängig, daß die Sowjetregierung zunächst die russischen Vorkriegsschulden und die anderen von ihren Vorgängern eingegangenen Verpflichtungen anerkenne. Die Konferenz blieb ohne Ergebnis, und es ist mit Genugtuung festzustellen, daß die deutschen Vertreter erklärten, sie seien nur an der humanitären Seite der Frage interessiert. Der Versuch, Deutschland zum Mitschuldigen der Brüsseler Komödie zu machen, mißlang.

Alles, was dann noch zur Linderung der russischen Hungersnot geschah, wurde unabhängig von der Brüsseler Konferenz, ohne Beteiligung des Völkerbundes und trotz des Einspruchs zahlreicher Verbände russischer Emigranten unternommen. Für den Völkerbund war die Frage damit freilich noch nicht erledigt. Die norwegische Regierung beantragte nämlich die Entsendung einer Untersuchungskommission nach Rußland, die die dortige Lage prüfen und Vorschläge für eine Hilfsaktion ausarbeiten sollte. Durch Überweisung des norwegischen Vorschlags an die Konferenz von Genua lehnte ihn der Rat am 16. Mai 1922 ab, obwohl die Hungerkatastrophe eine weit größere Ausdehnung genommen hatte, als die zweite Bundestagung voraussehen konnte, und obschon Nansen darlegte, daß der Völkerbund infolge seiner ständigen Organisationen, seiner Methoden und seiner vorbereitenden Arbeiten die einzige Institution der Welt sei, die wirklich imstande wäre, den Kampf gegen die Hungersnot und Rußlands wirtschaftlichen Wiederaufbau erfolgreich durchzuführen. Die Konferenz von Genua konnte sich mit der Frage nicht mehr befassen und wies sie an den Völkerbund zurück. Sie gelangte am 20. Juli wieder vor den Rat. Dieser begnügte sich damit, den Generalsekretär zu beauftragen, Material über die wirkliche Lage Rußlands zu sammeln. Falls dies notwendig erscheine, sollten diese Unterlagen dann einer besonderen Kommission zur Prüfung vorgelegt werden. Damit war der norwegische Antrag endgültig begraben.

Über die Ausdehnung oder Einschränkung der humanitären Aufgaben des Völkerbundes kann man verschiedener Ansicht sein. Bedauerlich bleibt jedenfalls, daß der Bund in dieser Frage und

28) Spalaikowitsch war der letzte serbische Gesandte am Zarenhofe.

gerade Sowjetrußland gegenüber sich den politischen Wünschen der alliierten Hauptmächte unterwarf. Am 6. September 1922 hat auch Lord Robert Cecil, der im Vorjahre für Nansens Vorschläge eingetreten war, der dritten Bundesversammlung erläutert, wie bedauerlich es sei, daß der Bund nicht eingegriffen habe. Wäre dies geschehen, „so hätte man nicht nur die Schrecken jener furchtbaren Hungersnot gemildert, sondern auch die Möglichkeit der Wiederaufnahme wirtschaftlicher Beziehungen zum russischen Volk eröffnet, ohne die sehr schwierigen politischen Fragen und volkswirtschaftlichen Theorien aufzurühren, die einem günstigen Verlauf der Konferenzen von Genua und vom Haag so sehr im Wege standen". Hier schauen, so deutlich wie sonst selten bei Cecil, die praktisch-politischen Erwägungen des Engländers aus ihrem idealistischen Mäntelchen heraus. Es waren aber richtige und gesunde Erwägungen, die er hier geltend machte.

Auch Nansen hat sich in dieser Frage noch einmal an die dritte Bundesversammlung gewandt. Er erklärte am 7. September 1922, daß nach der niedrigsten Schätzung zwei Millionen Menschen umgekommen seien. „Die Dinge, die sich in Rußland abgespielt haben, sind so schrecklich, daß ich sie hier nicht schildern kann, und ich will dies auch nicht versuchen. Wenn ich aber erwähne, daß Mütter ihre Kinder töten und verzehren, Menschenleiber in der Speisekammer zu hängen haben und daß gepökeltes Menschenfleisch auf dem Markt verkauft wird, dann vergegenwärtigt man sich den Grad der Armut und die Größe der Hungersnot, die in Rußland herrscht. Ich muß mit Bedauern feststellen, daß diese Dinge durch rechtzeitige Maßnahmen verhindert werden konnten." Nansen trat dann von neuem für die Entsendung einer Untersuchungskommission nach Rußland ein. Sie ist nicht erfolgt.

Wenn man die humanitäre Tätigkeit des Völkerbundes zusammenfaßt und von den Gebieten absieht, auf denen er lediglich den alten Faden weiterspinnt, so erkennt man, daß sein Werk nahezu ausschließlich auf der Tatkraft, Geschicklichkeit und Pflichttreue eines einzigen Mannes beruht, Fridtjof Nansen, dessen Namen Millionen segnen, weil sein Opfermut und sein nie rastender Eifer ihnen Hilfe, Trost und Erlösung brachte. Ohne ihn wäre es wahrscheinlich um dieses Tätigkeitsgebiet des Bundes traurig bestellt gewesen. Sein unauslöschliches Verdienst ist es vor allem, über die politischen Vorurteile der Westmächte und den Argwohn Moskaus hinweg Brücken nach dem neuen Rußland geschlagen zu haben.

Zum Verständnis der Beziehungen des Völkerbundes zu Rußland ist noch einiges aus den Vorgängen des Jahres 1920 nachzutragen, das zwar durch die Ereignisse in vielen Punkten überholt wurde, aber doch noch nachwirkend das Verhältnis zwischen Genf

und Moskau beeinflußt hat. Es handelt sich um den früheren Versuch des Völkerbundes, eine Kommission nach Rußland zu senden, um die dortigen Verhältnisse zu prüfen. Dabei läßt sich eine interessante Parallele mit der Pariser Friedenskonferenz ziehen. Vor allen anderen Fragen hat die Friedenskonferenz sich mit Rußland befaßt. Die ersten Sitzungen des Obersten Rates, oder richtiger der „Großen Vier", und zwar die vom 20. bis 23. Februar 1919, beschäftigten sich mit dem russischen Problem. Damals erfolgte jene bekannte Einladung nach Prinkipo und die Entsendung einer Kommission nach Moskau. Die Wiederherstellung der Ordnung in Rußland und die Einbeziehung des ehemaligen Verbündeten in die Neuregelung erschien wichtiger noch als die deutsche Frage. Der Prinkipovorschlag wurde aber zurückgezogen, und die nach Moskau entsandte Kommission zeitigte keine Ergebnisse. Am Schlusse dieses Kapitels steht der Name Bullit. Die Enthüllungen dieses enttäuschten Bewunderers des Präsidenten Wilson haben seinerzeit viel Staub aufgewirbelt.

Auch der Völkerbund sah sich veranlaßt, bereits in seinen ersten Anfängen sich mit der russischen Frage zu befassen. Das Internationale Arbeitsamt hatte sich an den Obersten Rat der Alliierten mit dem Vorschlag gewandt, eine Kommission nach Rußland zu entsenden, um die dortigen Zustände einwandfrei festzustellen. Der Oberste Rat ließ daraufhin den Völkerbund durch ein Schreiben von Lloyd George unter dem 24. Februar 1920 wissen, daß er den Zweck der genannten Kommission gutheiße, daß er es aber vorziehen würde, wenn die Entsendung der Kommission von dem Rat des Völkerbundes ausginge. Es dürfte der Wunsch bestanden haben, das Internationale Arbeitsamt bei dieser Untersuchung ganz auszuschalten. Hierzu hat sich der Rat wohl nicht entschließen können. Jedenfalls faßte er, am 13. März 1920 in Paris, den Beschluß, zwei Kommissionen nach Rußland reisen zu lassen, von denen die eine vom Rat, die andere vom Arbeitsamt ausgehen sollte. Die Sowjetregierung wurde (unter dem 17. März) ersucht, der Kommission des Rates Zureiseerlaubnis und weitgehende Rechte der Immunität zu gewähren[29]). Der Oberste Rat hingegen wurde gebeten, sie unter seinen Schutz zu nehmen und jede von ihren Mitgliedern etwa erlittene Unbill als den Alliierten zugefügt anzusehen. Um das Schicksal der Kommission des Arbeitsamts kümmerte sich der Rat des Völkerbundes weiter nicht, schlug aber letzterem einen Austausch in der Form vor, daß in jeder Kommission zwei Delegierte durch die andere Instanz ernannt werden

29) In dem Telegramm nach Moskau vom 17. März 1920 heißt es: „Der Rat des Völkerbundes ist aufgefordert worden, die Entsendung einer Kommission nach Rußland zu erwägen. . . ." Daß diese Aufforderung vom Obersten Rat der Alliierten ausging, wurde wohlweislich verschwiegen.

sollten. Die Kommission des Rates sollte dreißig Mitglieder stark sein.

Das ganze Unternehmen scheiterte jedoch am Widerstand Rußlands, das, durch die polnische Offensive gereizt, Kommissionen der Alliierten keine Einreisegenehmigung erteilen wollte. Auf die erste Anfrage des Völkerbundssekretariats antwortete Moskau am 22. März lediglich mit einer Empfangsbestätigung. Als sechs Wochen später, am 1. Mai, eine erneute Anfrage erfolgte, erhielt der Generalsekretär des Völkerbundes am 13. Mai 1920 durch Funkspruch folgenden Bescheid:

Beschluß des Zentral-Exekutivkomitees der russischen Sowjets vom 7. Mai 1920.

Das Zentral-Exekutivkomitee der Sowjets der Arbeiter, Bauern und Delegierten der roten Armee, sowie der Kosaken begrüßt jedes Anzeichen einer Einsicht bei den Regierungen, die bisher Sowjetrußland bekriegten und es durch Absperrung und Drahtverhaue von den anderen Ländern abschlossen, daß ihre Versuche, das große russische Volk zu erwürgen, zwecklos sind. Die Entscheidung des Völkerbundes, eine Kommission nach Rußland zu entsenden, um dessen gegenwärtige Lage zu untersuchen, wird vom Zentral-Exekutivkomitee als ein Zeichen dafür angesehen, daß einige der Mächte, die dem Völkerbund angehören, die Politik des Kampfes gegen das russische Volk aufgeben wollen. Das Zentral-Exekutivkomitee begrüßt diesen Entschluß, obwohl bisher der Völkerbund noch nicht den kleinsten Schritt unternommen hat, um die Tatsache seines Bestehens dem russischen Volke bekanntzugeben. Zu gleicher Zeit stellt aber das Zentral-Exekutivkomitee fest, daß die polnische Regierung, die dem Völkerbunde angehört, zum Kriege gegen das russische Volk geschritten ist, ohne vorher auf neutralem oder selbst verbündetem Boden mit ihm zu verhandeln; daß ferner die polnische Regierung versucht hat, gewaltsam von Gebieten Besitz zu ergreifen, die zu Rußland oder zur Sowjet-Ukraine gehören, und daß schließlich die polnische Regierung bei dieser verbrecherischen Politik auf keinen Widerstand seitens des Völkerbundes gestoßen ist, sondern sogar tatkräftige Unterstützung durch gewisse Mächte, die Mitglieder des Bundes sind, erfahren hat, die regelmäßig alle Erhebungen der gestürzten Ausbeuterklassen gegen die Sowjetmacht gefördert haben. Die Sowjetregierung, die eine Aufhebung der Blockade gegen Rußland erhofft, ist lebhaft daran interessiert, daß Vertreter aller Völker die innere Lage Rußlands kennen lernen. Die Sowjetregierung wird daher den Vertretern aller Zeitungen Zutritt nach Rußland gewähren, vorausgesetzt, daß sie dafür Bürgschaft leisten, daß die Gastfreundschaft des russischen Volkes in keiner Weise mißbraucht wird. Die Sowjetregierung ist auch bereit, Vertreter des englischen Gewerkschaftskongresses als Gäste der russischen Gewerkschaften zu empfangen, und ihnen volle Freiheit zu gewähren, die russischen Verhältnisse von allen Seiten zu prüfen. Dies vorausgeschickt, erklärt sich das Zentral-Exekutivkomitee mit dem Besuch einer Kommission des Völkerbundes grundsätzlich einverstanden und wird ihr auf dem Boden Sowjetrußlands dieselben Freiheiten zur Prüfung der Verhältnisse gewähren, die die Vertreter anderer Länder innerhalb der Grenzen souveräner Staaten genießen. Das Komitee setzt jedoch voraus, daß der Völkerbund, der angeblich nicht nur die Unverletzlichkeit des internationalen Rechtes hütet, sondern auch alle Grundsätze, welche die Beziehungen zivilisierter Staaten zueinander regeln, niemanden als Delegierten oder Sachverständigen nach Rußland entsenden wird, der in die Verschwörungen gegen die russische Regierung verwickelt war. Da ferner gewisse Mitglieder des Völkerbundes Polen, das sich im Kriege mit Sowjetrußland befindet, tatkräftig unterstützen, und ihm Waffen und In-

strukteure liefern, so wünscht das Zentral-Exekutivkomitee aus militärischen Gründen zurzeit nicht Delegierte des Bundes zuzulassen, unter denen sich Vertreter von Staaten befinden würden, welche de facto ihrer Neutralität im Kriege gegen Sowjetrußland entsagt haben. Fest überzeugt, daß die rote Armee Polen in naher Zukunft die Notwendigkeit des Friedens mit Sowjetrußland beweisen wird, und daß letzteres bald in der Lage sein wird, zu friedlicher Arbeit zurückzukehren und die Beschränkungen aufzuheben, die durch den Kriegszustand bedingt sind, ernennt das Zentral-Exekutivkomitee eine Kommission, bestehend aus den Genossen Kamenoff, Lutowinoff und Kourski, die berechtigt sein werden, ohne daß das Zentral-Exekutivkomitee von neuem zusammenberufen wird, zusammen mit dem Volkskommissariat für auswärtige Angelegenheiten den Vertretern des Völkerbundes Zutritt nach Rußland zu gestatten, wenn der Augenblick hierfür gekommen sein wird."

Die roten Armeen schritten damals von Sieg zu Sieg. Gegenüber dieser hochmütigen Antwort war es nicht leicht für den Rat, einen geordneten Rückzug anzutreten. Die roten Moskauer Diplomaten hatten mit treffender Sicherheit auf den wunden Punkt des Völkerbundsersuchens hingewiesen. Dieses ließ völlig außer acht, daß Polen — ein Bundesmitglied — mit Rußland Krieg führte, daß Frankreich, eine im Rate vertretene Macht, ihm tatkräftigen Beistand leistete, von der Hilfe der kleineren Staaten und den Kämpfen auf der Krim und im Kaukasus gar nicht zu reden, und daß schließlich alle Mächte sich an der Blockade gegen Rußland beteiligten. Sehr fein wurde der Bund daran erinnert, daß er versäumt habe, sich bei dem russischen Volke als Hort des Friedens einzuführen, indem er den polnisch-russischen Krieg verhinderte. Weniger zart war die Anspielung auf die englisch-französischen Gegensätze in der russischen Politik der Alliierten.

Der Rat sandte am 20. Mai noch ein letztes Telegramm nach Moskau, in dem er auseinandersetzte, daß die russische Unterscheidung zwischen den einzelnen Bundesmitgliedern unzulässig sei. Der Völkerbund stelle eine internationale Einheit dar und sei ein Organ für die Sicherung der Gerechtigkeit und des Friedens. Seine Delegierten verträten keinen bestimmten Staat, sondern den Bund selbst. Wenn die Bewilligung für die Einreise der Kommission des Völkerbundes bis zum 1. Juni nicht erteilt sei, falle die Verantwortung der Sowjetregierung zur Last. Man wird es den Russen kaum verübeln können, daß sie sich diesen Gesichtspunkten nicht anzuschließen vermochten und lieber bereit waren, die ihnen (zu-unrecht) zugeschobene Verantwortung zu tragen. Tschitscherin antwortete postwendend dem Generalsekretär:

Die russische Sowjetregierung, welche Ihren Funkspruch vom heutigen Tage aufmerksam geprüft hat, ist erstaunt über Ihre Behauptung einer völligen Solidarität des Bundes und über Ihre Angabe, daß die Delegierten der einzelnen Staaten, welche den Völkerbund bilden, nicht diese Staaten, sondern den Bund selbst vertreten. Um so bedauerlicher ist es, daß dieser Bund, welcher nach Ihren Behauptungen die Sicherung der Gerechtigkeit und des Friedens zum Ziele habe, einem seiner Mitglieder, nämlich Polen, volle Freiheit ließ, durch seinen Angriff auf Rußland und die Ukraine den

Frieden zu stören und die Gerechtigkeit zu schänden durch den Versuch, aus der Ukraine einen unterdrückten Vasallenstaat zu machen. Die Sowjetregierung kann auch das Verhalten der anderen Mitglieder des Völkerbundes nicht mit Stillschweigen übergehen, die Polen durch Lieferung von Waffen und Instrukteuren unterstützen.

Tschitscherin schloß mit einem Hinweis auf die von den Alliierten ebenfalls unterstützte Aktion des Generals Wrangel, der damals gerade den Höhepunkt seines Ruhmes erreicht hatte, und kam zu dem schwer anfechtbaren Schluß, daß unter solchen Umständen die Zulassung von Vertretern der Alliierten nach Rußland mit der Sicherheit des Landes nicht vereinbar sei.

Der Rat mag damals mit diesem Ausgang eines heiklen Unternehmens ganz zufrieden gewesen sein. Er nahm in seiner Sitzung vom 16. Juni 1920 von der Antwort Tschitscherins Kenntnis und erklärte, daß die volle Verantwortung für das Scheitern des Planes, eine Untersuchungskommission nach Rußland zu senden, der Sowjetregierung zur Last falle. Auf eine Erörterung des Vorwurfs, daß der Völkerbund mit zweierlei Maß messe, ließ er sich nicht ein. Von dieser Zeit an zeigte er jedoch eine unverkennbare Scheu, sich irgendwie mit Rußland einzulassen.

* * *

Abschließend wäre über die wirtschaftlichen und humanitären Aufgaben noch zu sagen, daß diese im Leben des Versailler Völkerbundes einen sehr viel breiteren Raum einnehmen, als in der Satzung vorgesehen wurde. Dies ist bedauerlich, denn dadurch wird die Aufmerksamkeit von den unzulänglichen Leistungen auf seinem eigentlichen, politischen Tätigkeitsfeld abgelenkt, wo er vor allem die Erhaltung des Weltfriedens sichern sollte. Er leistet auf den Nebengebieten viel, seine Tätigkeit ist hier aber nicht unentbehrlich. Ganz zuunrecht wird häufig gesagt, dies und jenes wäre vor dem Weltkriege nicht möglich gewesen, sei „also" dem Völkerbunde zu verdanken. In so außerordentlichen Zeiten wie den heutigen würde sich auch mit den Vorkriegsmethoden sehr viel erreichen lassen, mehr sogar wahrscheinlich, als durch die Versailler Allianz mit ihrem starken politischen Einschlag. Infolge ihrer fehlenden Universalität errichtet sie überall Schranken, die es früher nicht gegeben hat. Ohne den Völkerbund wären die Rotkreuzverbände niemals auf den Gedanken gekommen, sich zu einer politischen Vereinigung zusammenzuschließen, hätte die internationale Seuchenbekämpfung keine politischen Unterscheidungen vorgenommen, die Tuberkuloseunion hätte Deutschland nicht ausgeschlossen und die Bekämpfung des Mädchenhandels, sowie eine ganze Reihe ähnlicher, politisch ganz belangloser Fragen wären auf Grund der alten Verträge auf dem Boden wirklicher Internationalität weitergeführt worden — trotz des Weltkriegs. Man darf nicht übersehen, daß der Völkerbund keineswegs das gesamte zwischen-

staatliche Leben erfaßt. Infolge seiner fehlenden Universalität ist er hierzu nicht imstande. Auf den ihm vorenthaltenen Gebieten ist die internationale Arbeit nach Friedensschluß ohne weiteres und ohne den Unterschied zwischen Freund und Feind aufgenommen worden, der in Genf bei jeder passenden und unpassenden Gelegenheit hervorgekehrt wird.

Nicht bestritten soll werden, daß der Völkerbund gerade auf wirtschaftlichem und humanitärem Gebiete eine sehr lebhafte Tätigkeit entfaltet. Dies ist dem Generalsekretariat zu verdanken. Die Erscheinung selbst erklärt sich einmal daraus, daß die zahlreichen hochbegabten Beamten des Bundes den begreiflichen Wunsch haben, „signes d'activité" von sich zu geben. Sie suchen ihr Dasein und ihr Gehalt zu rechtfertigen. Nur diese Gebiete stehen ihnen aber zu einer einigermaßen ungehemmten Tätigkeit offen. Es werden also Konferenzen angeregt, Kommissionen entsandt, Statistiken zusammengestellt u. a. m. Von der Personenfrage abgesehen, erkennt man in diesem Vorgehen aber ein Stück kluger Völkerbundspolitik. Als „Völkerbund", als Hort des Friedens und der Gerechtigkeit, hat die Versailler Allianz versagt. Die brennenden Tagesfragen vermag sie nicht zu lösen. Die Herbeiführung der allgemeinen Abrüstung ist ihr — bisher — mißlungen. Sie hat nicht einmal die Veröffentlichung der Verträge ihrer Mitglieder durchsetzen können. Soll der Bund nicht dahinsiechen und das Vertrauen, ja die Teilnahme der Öffentlichkeit verlieren, so müssen die sekundären Aufgaben in den Vordergrund gestellt werden, nämlich die wirtschaftlichen (geringeren Grades!) und die humanitären, die oben behandelt wurden, sowie die Aufgaben aus den Friedensverträgen, die weiter unten erörtert werden sollen. Diese sind jetzt in die erste Linie gerückt — ins Schaufenster gestellt — und machen den weitaus größten Teil der gesamten Bundestätigkeit aus. Um sich davon zu überzeugen, braucht man nur das Inhaltsverzeichnis einer beliebigen zusammenfassenden Völkerbundsveröffentlichung zu überfliegen.

Dieser Entwicklungsgang ist nicht allein eine Folge der praktischen Erfahrungen — und Enttäuschungen, er wurde auf der Pariser Friedenskonferenz bewußt eingeleitet. In seinem mehrfach erwähnten Buche gibt Lansing (S. 108) eine Aufzeichnung wieder, die er bereits am 25. März 1919 gemacht hat. In dieser wird gesagt:

Wilson und House werden wahrscheinlich zur Rettung des Völkerbundes versuchen, ihn zu einer Art internationalen Organs zu machen, das gewisse Funktionen ausübt, die unter normalen Verhältnissen Aufgabe unabhängiger internationaler Kommissionen sein würden. Damit würde man verhindern, daß der Völkerbund ein totgeborenes Kind wird, und ihn derartig innig mit den Friedensbedingungen verknüpfen, daß eine Heraustrennung ganz erhebliche Schwierigkeiten machen würde. Der Völkerbund hatte natürlich ursprünglich den einen großen Zweck, künftige Kriege zu verhindern. Das war eigentlich im wesentlichen alles, was er leisten sollte. Später aber sind ihm allerlei neue Funktionen übertragen worden, so daß man jetzt den

Hauptgrund für den Bund fast gänzlich aus dem Auge verloren hat. Man hat aus dem Bund eine Art Allerweltsinstrument für alle möglichen internationalen Aktionen gemacht. Ursprünglich hatte man das natürlich getan, um dem Bund etwas zu tun zu geben. Jetzt aber geschieht es, um ihn vor dem Untergang oder gänzlicher Bedeutungslosigkeit zu retten.

▽ ▽

Exkurs: Rassen und Kirchen

Bevor wir das Gebiet der in der Satzung festgelegten Aufgaben des Völkerbundes verlassen, seien noch zwei Fragen gestreift, mit denen sich der Bund unzweifelhaft wird auseinandersetzen müssen, wenn dies auch noch in keiner Weise vorgesehen ist. Das sind die Rassenfrage und die Kirchen.

Schon zurzeit der Pariser Friedenskonferenz hat die Rassenfrage bei den Verhandlungen über den Völkerbund eine Rolle gespielt. Am 13. Februar 1919 beantragte Japan bei der Völkerbundskommission, daß in die Satzung eine allgemeingehaltene Bestimmung über die gleiche Behandlung der Angehörigen aller Mitgliedstaaten im Ausland ohne Unterschied der Rasse oder Nationalität aufgenommen werde. Als am Tage darauf der Vollversammlung der Konferenz der erste Satzungsentwurf vorgelegt wurde, behielt sich der japanische Delegierte ausdrücklich vor, auf diesen Antrag zurückzukommen. Er tat dies in der Vollversammlung vom 28. April 1919, nachdem er am 10. April in der Kommission vergeblich versucht hatte, eine prinzipielle Erklärung der Gleichheit der Völker in die Präambel aufnehmen zu lassen, also an einer Stelle, wo sie „harmlos" gewesen wäre. Die anderen Hauptmächte konnten in dieser Frage kein Entgegenkommen zeigen, entschädigten aber Japan dafür auf Kosten Chinas, indem sie ihm Schantung in Aussicht stellten und am 30. April auch zusprachen.

Die Bundessatzung ging demnach in keiner Weise auf die Wünsche ein, deren Wortführer der japanische Delegierte war, die sich jedoch nicht auf das Inselreich des fernen Ostens beschränkten. Auf der ersten Bundestagung in Genf ist aber der Vertreter Japans auf diese Frage zurückgekommen. Baron Ischii erklärte am 30. November 1920, er bedaure, daß die Pariser Konferenz es abgelehnt habe, die Gleichheit aller Rassen anzuerkennen. Gleiche Pflichten und gleiche Opfer sollten aber durch gleiche Rechte aufgewogen werden. Mit Rücksicht darauf, daß der Völkerbund noch in seinen Anfängen stehe und Satzungsänderungen zurzeit unerwünscht seien, wolle Japan seinen diesbezüglichen Antrag noch zurückstellen. Zu gegebener Zeit werde es jedoch auf diese Frage zurückkommen und erwarte, daß sie dann gebührend gewürdigt werde.

Japan ist aber nicht der einzige Staat, der Rassenfragen im Völkerbund zur Sprache gebracht hat. Am 12. September 1921 hat

der Vertreter Indiens vor der zweiten Bundesversammlung darüber Beschwerde geführt, daß die Inhaber der Mandate der Klasse C dazu übergingen, Rassenschranken zu errichten, da ihnen die Bundessatzung gestatte, diese Gebiete „nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierenden Bestandteil eines Gebietes" zu verwalten. Zum peinlichen Befremden seiner Hörer erklärte er, daß dies ein Rückschritt gegenüber der Zeit der deutschen Herrschaft bedeute. Wenn dem Übel nicht abgeholfen werden könne, sei es besser, den früheren Zustand wiederherzustellen. Ein anderer Vertreter Indiens suchte auf der dritten Bundestagung, am 21. September 1922, die Rassenfrage unter dem Deckmantel des Minoritätenproblems zur Erörterung zu bringen. Er beschwerte sich über die unterschiedliche Behandlung der Inder in Südafrika. Es gebe, scheine ihm, zweierlei Recht, für den Westen und für den Osten.

Nach dem ursprünglichen japanischen Antrag sollte folgende Bestimmung in die Satzung aufgenommen werden:

Da die Gleichheit der Völker eine grundlegende Voraussetzung des Völkerbundes ist, kommen die Hohen Vertragschließenden Teile überein, den fremden Staatsangehörigen der Mitglieder des Bundes sobald als möglich und in jeder Hinsicht eine gleiche und gerechte Behandlung zu gewähren, ohne irgendwelche rechtlichen und tatsächlichen Unterschiede auf Grund ihrer Rasse oder ihrer Staatsangehörigkeit zu machen.

Es ist anzunehmen, daß künftige Vorschläge Japans sich in gleicher Richtung bewegen werden. Deutschland, das so vielen Verfolgungen ausgesetzt war und solange als Staat dritter Ordnung gelitten hat, kann derartigen Forderungen nur Mitgefühl entgegenbringen, zumal wir nicht selbst vor schwierigen Rassenfragen stehen. Das günstige Urteil über die Japaner, das wir uns seit dem Kriege abgewöhnt haben, ist aber keineswegs auf Japans Waffengefährten übergegangen. Namentlich die Vereinigten Staaten und, von den Bundesmitgliedern, die englischen Dominien sind weit davon entfernt, die Gleichberechtigung der Rassen anerkennen zu wollen. Es erscheint daher mehr als fraglich, ob künftig in Genf jemals ein einstimmiger Beschluß in dieser Frage zustande kommen wird.

Nach Wilsons Absicht sollte ursprünglich die Bundessatzung die Duldung aller Religionsbekenntnisse in den Mitgliedstaaten festlegen. Dieser aus nordamerikanischen Vorstellungen erwachsene Vorschlag paßte jedoch wenig zu den europäischen Verhältnissen, schließt doch z. B. die englische Verfassung noch heute Katholiken von der Thronfolge aus. Von dieser Seite angefaßt, hat die Religionsfrage eine unleugbare Verwandtschaft mit der Rassenfrage, die auf der Pariser Konferenz tabu war. Vor allem aber läßt sich mit Recht einwenden, daß die Religion eine Frage der inneren Politik sei, die deshalb außerhalb der Zuständigkeit des Völkerbundes stehe. Auf der anderen Seite stellen aber die Kirchen, vor allen Dingen die römisch-katholische Kirche, altehrwürdige und erprobte internationale Organisationen dar, die die Freundschaft und das

Verständnis der Völker für einander wesentlich gefördert haben. In geringerem Grade gilt dies auch von den Religionen und Bekenntnissen selbst, die ein internationales Band bilden, auch da, wo keine feste oder weltumspannende Organisation vorhanden ist. Ein wahrer Völkerbund würde die Weltkirchen sich angliedern, um aus ihnen Kraft für die Erfüllung seiner Ziele zu schöpfen. Es gibt gar vieles, was er von ihnen lernen könnte. Der Versailler Bund hat, als rein politische Organisation, die hier vorhandenen Möglichkeiten unberücksichtigt gelassen. Falls dieser Bund später einmal eine Umwandlung erfährt, läßt sich dieser Mangel vielleicht beheben.

Es ist bekannt, daß der in Versailles am 9. Mai 1919 überreichte deutsche Entwurf zu einem Völkerbunde die Aufnahme des Heiligen Stuhles ausdrücklich vorsah[1]). Andererseits wird man von den Mächten, die den Londoner Vertrag vom 26. April 1915 unterzeichnet haben, nicht erwarten, daß sie denselben Standpunkt vertreten. Denn der Artikel 15 des Londoner Vertrages schloß auf Wunsch Italiens den Papst ausdrücklich von jeder Teilnahme an den Friedensverhandlungen aus. Wie die Dinge sich gestaltet haben, wäre er dort auch nicht am Platze gewesen. Der Verlust trifft den Versailler Bund. Soll der Völkerbund Lebenskraft erhalten, dann müßte er sich auf alle internationalen Kultur- und Zweckgemeinschaften stützen. Es ist neuerdings des öfteren von einer Aussöhnung zwischen dem Vatikan und dem Quirinal die Rede. Möglicherweise läßt Italien seinen Einspruch fallen. Die zuweilen auftauchenden Gerüchte, daß der Beitritt des Heiligen Stuhls erörtert werden solle, insbesondere die während der Bundestagung im November 1920 verbreitete Nachricht, daß Spanien einen derartigen Antrag stellen wolle, ist wohl nur als Versuchsballon anzusehen. Denn es ist sicher, daß diese Frage nicht eher vor die Bundesversammlung gebracht werden wird, als bis eine große Mehrheit für die Zulassung gesichert ist. Schücking und Wehberg erörtern (a. a. O. S. 101) die Möglichkeit, den Papst zu gewissen Funktionen des Bundes hinzuzuziehen. Der Papst selbst hat sich bereits, z. B. wegen der Hungersnot in Rußland, an den Völkerbund gewandt. Sein Telegramm, das der Bundesversammlung am 21. September 1921 vorlag, wurde rein geschäftsmäßig behandelt.

Die kirchlichen Beziehungen des Völkerbundes brauchten sich aber keineswegs auf den Papst in Rom zu beschränken. Es ist selbstredend erstrebenswert, daß alle großen und internationalen Glaubensgemeinschaften in irgendeiner Form an den Völkerbund an-

1) „Dem päpstlichen Stuhl bleibt der Eintritt in den Völkerbund vorbehalten" (§ 3 Abs. 2). Hinsichtlich der Stellungnahme des Papstes zum Völkerbunde vgl. u. a. das Rundschreiben Benedikts XV. über die christliche Völkerversöhnung vom 23. Mai 1920.

geschlossen werden. Dieser Gedanke wird auch von seiten der evangelischen Geistlichkeit befürwortet [2]).

In Genf ist oft genug von dem Völkerbundsgeist die Rede gewesen, ohne den kein wahrer Völkerbund möglich sei. Ohne Heranziehung des religiösen Motivs wird er sich nicht entwickeln lassen. Die Kirchen spielen im Leben der Völker eine viel zu große Rolle, als daß sie bei einem internationalen Zusammenschluß übergangen werden könnten.

▽ ▽
▽

Aufgaben des Völkerbundes aus den Friedensverträgen

Der Völkerbund und die Friedensverträge

Wilsons Wunsche entsprechend, faßte die Pariser Friedenskonferenz bereits auf ihrer zweiten Vollsitzung am 25. Januar 1919 den Beschluß, den Völkerbund mit den Friedensverträgen zu verquicken. Die Bundessatzung sollte einen integrierenden Bestandteil der Verträge bilden. In ihrer, der deutschen Friedensdelegation überreichten Denkschrift vom 16. Juni 1919 erklärten die alliierten und assoziierten Mächte, die Satzung des Völkerbundes bilde für sie die Grundlage des Friedensvertrages. Eine der hauptsächlichsten Ziele der Bundessatzung war, die Durchführung der Friedensverträge zu sichern, erklärte Jonesco (Rumänien) am 3. Oktober 1921 vor der zweiten Bundesversammlung. Der Völkerbund sei als Schildwache aufgestellt. (Kerkermeister wäre wohl zutreffender.) Balfour, ein Mitglied des engeren Rates der Pariser Friedenskonferenz, versicherte der dritten Bundesversammlung am 8. September 1922, daß die Schöpfer des Völkerbundes die Absicht hatten, in ihm einen Apparat zur Erhaltung des von ihnen selbst aufgesetzten Friedens zu schaffen. Askenazy (Polen) erklärte am Tage darauf: „Die Bundessatzung ist unlösbar mit den Friedensverträgen verbunden. Sie steht und fällt mit ihnen. Der Völkerbund ist bestimmt, die Neugestaltung der Welt zu erhalten." Der Feindbund betrachtet sich als den Völkerbund und den Völkerbund als den Hüter seiner Siegesfrüchte. Dies wird, unter anderem, durch die Glückwünsche veranschaulicht, die die brasilianische Kammer 1921 zum Jahrestage des Waffenstillstands (!) nach Genf richtete.

2) Die Frage ist u. a. auf dem internationalen Kirchenkongreß in Genf im August 1920 berührt worden. Sie bildete späterhin den Gegenstand von Verhandlungen zwischen der englischen und der schwedischen Geistlichkeit. Der Erzbischof von Upsala und der von Canterbury stehen dieser Bewegung besonders nahe.

Da nun der Völkerbund so eng mit den Friedensverträgen verknüpft ist und zusammen mit ihnen in Kraft trat, so müßte sich auch der Geist des Bundes im Inhalt dieser Verträge spiegeln. Ist das der Fall, so gelangt man zu einem vernichtenden Urteil über den Versailler Völkerbund. Die Leiter der Pariser Friedenskonferenz haben nahezu alle bisher anerkannten Rechtssätze verletzt. Der Versailler Vertrag selbst ist auf einem Betruge aufgebaut. Zunächst hat man alle die im Vorfriedensvertrage vereinbarten Wilsonpunkte gestrichen, bis auf den letzten, der den Völkerbund betraf. Diesen ließ man als Gimpelfang für Wilson stehen. Dabei konnte ein wirklicher Völkerbund nur auf Grund sämtlicher Punkte und Wilsons umfassenden Programms errichtet werden. Statt dessen wurden die Besiegten zu Menschen zweiter Klasse gestempelt. Da sie sich als überlegene Konkurrenten erwiesen hatten, wurden sie überall in der Welt ausgerottet, ihres Besitzes und ihres Arbeitsfeldes beraubt. Während die bisherige Entwicklung des Völkerrechtes auf die Sicherstellung der Einzelmenschen und ihrer Rechte hinzielte, wurden sie nunmehr dem Staate gleich behandelt, und ihre Rechte den Machtforderungen der Sieger unterworfen. Damit sind die Grundlagen des friedlichen Wettbewerbs zwischen den Völkern vernichtet worden. Nirgends besteht mehr Rechtssicherheit. Der Besiegte ist künftig rechtlos. Leider ist auch mehr als wahrscheinlich, daß sich alle künftigen Friedensschlüsse den Versailler Vertrag zum Muster nehmen werden. In ihrer kulturellen und rechtlichen Entwicklung ist die Welt um Jahrhunderte zurückgeworfen. Der Wiener und der Berliner Kongreß, der Frankfurter und die anderen Friedensverträge des 19. Jahrhunderts erscheinen heute als Erinnerungen an ein goldenes Zeitalter.

Wäre die Pariser Konferenz nach den Grundsätzen wirklicher Staatskunst geleitet worden, dann wäre der Abschluß eines gerechten und dauerhaften Friedens ihre erste Sorge gewesen. Dies ist nicht der Fall. Ihr Werk ist ein Diktat der Straße, die gewissenlose Politiker durch kurzlebige Schlagworte in eine wilde Erregung versetzt hatten: Hang the Kaiser, le boche payera tout! Entsprechend sind die Ergebnisse ausgefallen. Die Friedensverträge sind ungerecht, sinnlos hart und undurchführbar. Als erstes brachen die wirtschaftlichen und finanziellen Bestimmungen der Verträge von Trianon, Neuilly und St. Germain zusammen. Für die Erhaltung des letzteren müssen seine Schöpfer sogar Geldopfer bringen. Dann löste sich der ganze Vertrag von Sèvres in nichts auf. Auch die Teile des Versailler Vertrages über die Wiedergutmachung, die finanziellen und die wirtschaftlichen Bestimmungen haben sich als undurchführbar erwiesen. Einige der Alliierten wollen durch einen neuen Krieg hierfür Ersatz schaffen. Solange der Völkerbund besteht, ist der müden Welt ein Zustand als Frieden vorgespiegelt worden, der nicht vorhanden war. Man muß sich daher auch fragen,

ob die Versailler Allianz wirklich ein Friedensbund der Völker ist. Der äußere Anschein kennzeichnet sie viel eher als Zweckverband, dessen vornehmstes Ziel die Erhaltung der Kriegsgewinne der siegreichen Mächte ist.

Für den Völkerbundsgedanken ist es jedenfalls ein Unglück, daß er seine Verwirklichung zu Ausgang des Weltkrieges erlebte. Andererseits darf man nicht außer acht lassen, daß es zu einem anderen Zeitpunkt schwerlich möglich gewesen wäre, eine Liga der Nationen ins Leben zu rufen. Es ist aber sehr zu bedauern, daß dieser erste Versuch, einen Weltbund der Völker zu schaffen, mit den Pariser Friedensschlüssen eng verquickt und dadurch so schwer belastet ist. Auch im besten Falle wird dem Völkerbunde stets anhängen, daß seine Gründung mit dem Betruge von Versailles zusammenfiel. Die Genfer Allianz wird gar häufig und nicht nur von unseren Gegnern der „Pacte de Versailles" genannt. Wenn erst das Odium der Geschichte voll und ganz auf jenem Namen lastet, wird sich der Völkerbund dieser Vergangenheit schämen. Vielleicht wird die Allianz diesen Tag niemals erleben. Das Urteil der Geschichte kann aber nicht zweifelhaft sein.

Der Völkerbund, den Wilson unter so großem Beifall bei allen Völkern der Erde verkündete, hatte einen Frieden ohne Sieger und Besiegte zur Voraussetzung. Alle Neutralen erhofften einen derartigen Ausgang des großen Krieges. In der Tat wäre der Völkerbund, auf diesem Boden erwachsen, aller Voraussicht nach ein brauchbares Organ des Ausgleichs und der zwischenstaatlichen Verständigung geworden. Das Gegenteil dieser Voraussetzungen traf aber zu. Nachdem das Kriegsglück vier Jahre hin- und hergeschwankt hatte und beide Parteien mehr als einmal nur noch ein Schritt vom Enderfolge trennte, endigte das gewaltige Völkerringen mit einem überwältigenden Siege der alliierten Waffen. Hierzu kam der Zerfall der österreich-ungarischen Monarchie und die deutsche Revolution, die das Reich nicht nur militärisch, sondern auch politisch lähmte. Die Alliierten nützten ihre in diesem Ausmaß natürlich nur vorübergehende Überlegenheit voll und ganz aus und scheuten auch nicht vor dem Mittel des Betruges zurück, um ihre Erfolge zu erweitern. Sie waren sich hierbei sehr wohl klar, daß sie ihren Sieg in erster Linie der Koalition fast aller Länder der Erde verdankten. Es war nicht anzunehmen, daß diese auch nur in bezug auf die Willensgleichheit ihrer führenden Mächte von Bestand sein werde. Die in Paris versammelten Politiker sahen voraus, daß sich ihre Länder eines Tages veruneinigen würden. Es bestand die Gefahr, daß ihr Werk in Trümmer ginge, wenn einzelne von ihnen den Besiegten Entgegenkommen zeigten. Von dieser Vorstellung zeugt u. a. der Artikel 233 Anlage II § 13 „f" des Versailler Vertrages, der für alle wichtigeren Entscheidungen der Wiedergutmachungskommission Einstimmigkeit vorschreibt, insbeson-

dere für den ganzen oder teilweisen Erlaß der deutschen Schulden und Verpflichtungen. In Deutschland wird häufig übersehen, daß der Versailler Frieden nicht nur uns bindet, sondern auch die Alliierten untereinander. Seine Urheber wollten einerseits verhindern, daß die Besiegten die Fesseln sprengten, andererseits aber auch den einzelnen Verbündeten die Loslösung vom Vertrage erschweren. Da der Fortbestand des Völkerbundes im Gegensatz zu dem der Allianz des Feindbundes gesichert schien, wurde ihm die Gewähr für die Friedensverträge und die Aufrechterhaltung der Gebietsverteilung (Art. 10) übertragen, die in diesen vorgenommen worden war. Die Alliierten haben dem Völkerbund ferner eine Reihe besonderer Aufgaben gestellt [1]). Es sind dies teils solche, denen ein übler Nachruf anhing, wie die Verwaltung des Saargebiets, dessen Annexion vorzubereiten ist, und die Entscheidung über Eupen und Malmedy, die de facto annektiert wurden, und solche, mit denen sie im Augenblick nichts Rechtes anzufangen wußten bzw. wo sie die spätere Entwicklung abwarten wollten, wie Danzig und Armenien. Daß diese Lösung der Danziger Frage ein Notbehelf und ein Kompromiß war, ist zur Genüge bekannt. Die im Grunde ähnliche Frage Memels wollten die Alliierten ohne Zuhilfenahme des Völkerbundes lösen, weil sie sich über ihre letzten Ziele klar und einig waren. Memel wurde zunächst ein französisches Territorium und sollte Litauen übergeben werden, wenn es dafür „reif" geworden wäre, und die Litauer den geforderten Preis bewilligten.

Zur Durchführung der Pariser Friedensverträge sind eine große Anzahl internationaler Zweckverbände geschaffen worden. Die im Weltkriege unterlegenen Staaten sind an ihnen in der Regel nicht beteiligt. Diese Organisationen sollen hauptsächlich zur Knebelung der Besiegten dienen, in erster Linie Deutschlands. Die meisten von ihnen sind in ihrer Wirksamkeit zeitlich begrenzt, oft sogar nur von ganz kurzfristigem Bestand. Sie fallen fort, wenn ihre Aufgabe gelöst ist. Es verlohnt sich nicht, die vielen Demarkations- und Abstimmungskommissionen, die militärischen Entwaffnungs- und Entfestigungskommissionen einzeln aufzuzählen. Bei den wichtigeren Zweckverbänden, die die Sieger geschaffen haben, sind zwei Arten zu unterscheiden, die interalliierten und die dem Völkerbunde angegliederten. Zu den ersteren gehören der Interalliierte Hohe Ausschuß für die Rheinlande und vor allem der Wiedergutmachungs-

1) „Man hat ursprünglich dem Völkerbund noch viel größeres Geltungsgebiet geben wollen, als dies dann tatsächlich geschehen ist. Alle strittigen politischen Fragen der Friedensverträge gedachte man ihm zu unterwerfen, vor allem auch diejenigen, die in Paris noch keine endgültige Entscheidung gefunden hatten, sei es, weil sie zu verwickelt waren, sei es, weil man manchen gordischen Knoten weder entwirren konnte, noch zerhauen wollte." M. Rothbarth, Die Großen Vier am Werk, Berlin 1921, S. 80.

ausschuß. Dem Völkerbund sind dagegen überlassen der Regierungsausschuß des Saarbeckens, der „Schutz" der Freien Stadt Danzig, den der Bund zu einer Oberaufsicht über dies Gebiet ausbaut, sowie die künftige Kontrolle über die militärischen Rüstungen Deutschlands (Art. 213). Im gewissen Sinne muß der ganze Völkerbund als Organisation zur Durchführung der Pariser Friedensschlüsse angesehen werden, denn er soll, wie gesagt, den Bestand der in Paris getroffenen territorialen Lösungen, sowie der Verträge überhaupt gewährleisten. Da die Besiegten ihm nicht oder nicht von Anfang an angehören, steht er in einem naturnotwendigen und gewollten politischen Gegensatz zu ihnen. In mancher Hinsicht könnte er zu einer Milderung der Versailler Gewaltlösung beitragen. Der ihm von der Satzung und den Vertragsbestimmungen eingeräumte Einfluß läßt sich aber mit dem der alliierten Kommissionen nicht vergleichen. Er ist ungleich geringer. Vor allem aber ist der Völkerbund bei allen seinen Entschließungen an die ungerechten Bestimmungen der Friedensverträge gebunden.

Daß es selbst in den Ländern der Alliierten Kreise gibt, die in dem Völkerbund nicht lediglich ein Organ zur Durchführung der Friedensverträge sehen wollen, beweist die Rede von Barnes (England), der am 19. November 1920 im Anschluß an seine Forderung auf Zulassung Deutschlands erklärte, die Wiedergutmachungsfrage sei eine Angelegenheit, die nur die Verfasser des Friedensvertrages, nicht aber den Völkerbund angehe. Noch viel deutlicher haben die Neutralen die Verquickung der Pariser Friedensverträge mit der Politik des Bundes abgelehnt. Anschließend an die Rede von Barnes entwickelte Motta den Standpunkt der Schweiz. Die Neutralen dürften nicht zur Durchführung der Friedensverträge herangezogen werden. Sie seien als Mitglieder des Bundes lediglich verpflichtet, bei den Maßnahmen mitzuwirken, deren Ausführung dem Völkerbund überwiesen sei. Soviel gestand er ohne weiteres zu. Anschließend übte er aber, wenn auch sehr vorsichtig und diplomatisch, Kritik an der Art, in der der Rat bisher vorgegangen war. Denn er sprach im Namen der Schweiz die Erwartung aus, daß die Vertragsbestimmungen, die durch den Völkerbund auszuführen sind, im Geiste der größten Gerechtigkeit und Unparteilichkeit angewandt würden, „der der Geist des Völkerbundes ist". Ist? Sein sollte!

Viviani hat in der (1.) Kommission der Bundesversammlung 1920 die Ablehnung der Anträge auf Satzungsänderung damit begründet, daß die Versammlung nichts tun dürfe, was einer Revision des Versailler Vertrages gleichkäme. Damit wurde die Abhängigkeit aller Bundesmitglieder einschließlich der Neutralen von den Pariser Friedensschlüssen festgestellt. Den gleichen Grund für die Zurückstellung der Abänderungsanträge führte Balfour an, als er der Bundesversammlung am 2. Dezember 1920 die Beschlüsse der

(1.) Kommission vortrug. Hiergegen wandte sich Motta im Namen der Schweiz und erklärte, die Bundessatzung stünde nur in einem rein äußerlichen Zusammenhange mit dem Versailler Frieden. Das Schicksal dieses Vertrages gehe die Neutralen nichts an. Die Entwicklung des Völkerbundes dürfe aber nicht durch Rücksichten auf den Friedensvertrag behindert werden. Diese Auffassung rief auf vielen Bänken Zustimmung hervor. Bourgeois (Frankreich) griff daher sogleich ein und setzte der Versammlung auseinander, daß die Beziehungen zwischen dem Vertrag und der Bundessatzung doch nicht rein äußerlicher Art seien. Die Satzung sei ein wesentlicher Bestandteil des Versailler Vertrages. Die Entwicklung des Bundes sei unter dem Gesichtspunkte zu leiten, daß sie dem Vertrage keinen Abbruch tun dürfe. Gewisse Bestimmungen, so der Artikel 1 über die Aufnahme neuer Mitglieder und der Artikel 22 über die Mandate, könne man nicht abändern, ohne zugleich am Versailler Vertrage zu rütteln. Bourgeois, der zu verstehen gab, daß er im Namen der Feindbundmächte spreche, erklärte der Versammlung, daß die Friedensverträge den Vorrang hätten vor der Satzung und daß eine Abänderung der letzteren nur dann erörtert werden könne, wenn es sich um Punkte handele, die den Friedensvertrag nicht berührten. Sobald letzteres der Fall wäre, sei der Völkerbund nicht mehr zuständig.

Bourgeois hatte recht, wenn er behauptete, daß die Neutralen durch die Friedensverträge bis zu einem gewissen Grade gebunden seien. Er hätte auf den Artikel 10 hinweisen können, nach dem alle Mitgliedstaaten gegenseitig ihren Besitzstand anerkennen. Der Hinweis unterblieb, vermutlich mit Rücksicht auf die (damaligen) französischen Bestrebungen nach Beseitigung dieses Artikels, Bestrebungen, die nur zum Teil auf die Wünsche der Vereinigten Staaten zurückzuführen sind. Auch der Artikel 22 stellt fraglos einen Zusammenhang zwischen Bundessatzung und Friedensverträgen her. Entscheidend ist jedoch die Tatsache, daß die Friedensverträge selbst über die Bundessatzung hinaus auch für die Neutralen bindende Verpflichtungen enthalten. Der Schlußparagraph über Landheer, Seemacht und Luftfahrt im Versailler Vertrage, Artikel 213, bestimmt z. B., daß Deutschland, solange der Vertrag gilt, verpflichtet ist, jede Untersuchung zu dulden, die der Rat des Völkerbundes mit Mehrheitsbeschluß für notwendig erachte. Es ist dies natürlich nur eine Verschleierung der Aufsicht der Alliierten, da nach dem ursprünglichen Wortlaut des Vertrages die fünf Hauptmächte gegenüber den vier nicht ständigen Mitgliedern im Rat stets die Mehrheit hatten. Die Vereinigten Staaten sind aber vorläufig ausgefallen, und die Zahl der nichtständigen Sitze ist auf sechs erhöht worden, auch könnte die Zusammensetzung des Rates schon bei einer der nächsten Bundesversammlungen eine Änderung erfahren, die diese Bestimmung in unvorhergesehener Weise ent-

wertet. Uns interessiert hier nur, daß Bestimmungen des Versailler Vertrages — und entsprechende Bestimmungen sind auch in den Verträgen von St. Germain, Neuilly und Trianon enthalten — auch die im Weltkriege neutralen Staaten binden. Nach der Völkerbundssatzung sind nur einstimmige Beschlüsse des Rates vorgesehen. In Artikel 5, der die Abstimmung regelt, heißt es aber: Die Beschlüsse des Rats erfordern Einstimmigkeit, es sei denn, daß in den . . . Bestimmungen des gegenwärtigen (Friedens-)Vertrages ausdrücklich ein anderes vorgesehen ist. Der Völkerbund kann also durch einen Beschluß des Rates gebunden werden, der lediglich auf Grund der Bestimmungen des Friedensvertrages Geltung hat. Auch viele andere Bestimmungen des Versailler Vertrages binden die Neutralen. Man denke an die verschiedenen besonderen Aufgaben, die ihm überwiesen wurden, und die der Rat stets ohne weiteres, ohne Prüfung oder Rückfrage bei den Mitgliedern, die den Vertrag nicht unterzeichneten, übernommen hat. Wann wären die Neutralen je gefragt worden, ob es ihnen recht sei, daß der Völkerbund — dem sie vollberechtigt angehören — das Saargebiet nach den Vorschriften verwalte, die die Alliierten aufgestellt haben, oder die Entscheidung über Eupen und Malmedy treffe auf Grund von Bestimmungen, die jedes Rechtsempfinden verletzen. Die Neutralen haben niemals Einspruch erhoben, und damit anerkannt, daß der Versailler Vertrag auch sie bindet, so oft darin vom Völkerbund die Rede ist.

Mehr noch als alle theoretischen Erwägungen haben die praktischen Folgen der Pariser Friedensschlüsse den Neutralen gezeigt, daß sich die bei ihnen beliebte Unterscheidung zwischen dem Kriegswerk von Versailles und den Friedenszielen des Völkerbundes nicht aufrechterhalten lasse. Motta (Schweiz) kam selbst am 7. September 1922 auf seine früheren Erklärungen zurück, die er vor der ersten Bundesversammlung abgegeben hatte: Die Friedensverträge und der Völkerbund seien nicht dasselbe. Das halte er aufrecht, aber der Sturz der Mark und der Zusammenbruch Österreichs (beides unmittelbare Folgen der „Friedens"-Verträge) berührten alle Welt. An Problemen wie diesen könne der Völkerbund nicht vorübergehen. — Die Neutralen haben aber nicht vermocht, ihn zum Eingreifen zu veranlassen. Auf Weisung des Obersten Rates hat der Völkerbund zweimal den Versuch unternommen, Österreich zu sanieren: zum Zwecke der Erhaltung des Vertrages von St. Germain. Dieselbe Stelle wußte es stets zu verhindern, daß der Bund, dem die in Mitleidenschaft gezogenen Neutralen angehören, sich in die Frage der deutschen Reparationen einmische. Im Völkerbunde, ja durch den Völkerbund sind die Neutralen dem Diktat der siegreichen Hauptmächte unterworfen worden.

Wären die Neutralen tatsächlich an der Gründung des Völkerbundes beteiligt gewesen und nicht lediglich formell befragt worden,

so hätten sie wohl manche der Aufgaben abgelehnt, die dem Bunde übertragen worden sind. Denn es läßt sich nicht bestreiten, daß das Ansehen des Bundes gerade dadurch schwer geschädigt wurde, daß er durch die Friedensverträge für die Zwecke der Alliierten mißbraucht worden ist. Dies gilt in erster Linie von der Entscheidung über Eupen und Malmedy sowie von dem Schutze Armeniens. Die Neutralen waren aber seinerzeit der Ansicht, daß ihr Fernbleiben es dem Völkerbunde nur erschweren würde, den Charakter eines Feindbundes abzustreifen. Manche meinten auch Schlimmeres zu verhüten, insofern als z. B. ohne den Völkerbund das Saargebiet und Danzig sofort und ohne weiteres annektiert worden wären. Wie dem auch sei, es muß festgestellt werden, daß fast alle Bestimmungen der Friedensverträge, die den Völkerbund betreffen, diesem eine Rolle zuweisen, die mit der eines Unparteiischen unvereinbar ist und eine Spitze gegen Deutschland oder seine ehemaligen Verbündeten enthält. Die großen und besonderen Aufgaben werden unten einzeln behandelt. Hier sei nur an das Anschlußverbot für Österreich (Art. 80 des Versailler Vertrages) erinnert, an das Recht der militärischen Kontrolle (Art. 213), an die Verlängerung der Vergünstigungen für Angehörige des Feindbundes (Art. 280) u. a. m. In jedem einzelnen Falle setzt der Vertrag fest, daß der Rat Deutschland günstige Beschlüsse einstimmig zu fassen hat, während für eine ihm abträgige Entscheidung Mehrheit genügt.

Es ist auch nur die Bundesversammlung, innerhalb deren Bedenken gegen den Mißbrauch des Bundes zur Durchführung der alliierten Friedensordnung laut geworden sind. Innerhalb des Rates ist die Stellung des Völkerbundes zu den Friedensverträgen niemals strittig gewesen. In seinem Referat über die Fragen des Verkehrs führte der spanische Vertreter, Quinones de Leon, bereits am 13. Februar 1920 aus, der Völkerbund sei verpflichtet, auf diesem Gebiet eine Reihe von Maßnahmen zu treffen. Diese Verpflichtung erwachse sowohl aus der Bundessatzung wie aus den Bestimmungen der verschiedenen Friedensverträge, deren Ausführung die Mitglieder des Völkerbundes getreulich zu überwachen hätten. Der Artikel 23 e der Satzungen enthält aber keinen Hinweis auf derartige Pflichten.

Die Hauptaufgaben, die dem Völkerbund aus diesen Pariser Friedensverträgen erwachsen, sind die Entscheidung über Eupen und Malmedy, die Verwaltung des Saargebiets, der Schutz Danzigs und Armeniens, sowie der Schutz der Minderheiten in gewissen Ländern. Da der Rat eine Revision seiner Entscheidung über Eupen und Malmedy ablehnt, während Armenien heute seinem Einfluß entzogen ist, handelt es sich gegenwärtig nur noch um das Saargebiet, Danzig und die verschiedenen Minderheiten. Diese Fragen werden vom Rate mit Unterstützung des Generalsekretariats unmittelbar behandelt. Im Saargebiet vertritt zwar ein Regierungs-

ausschuß und in Danzig ein Oberkommissar den Völkerbund, die aus ihrer Tätigkeit sich ergebenden Fragen gelangen aber an den Rat selbst. Zahllose kleine und kleinste Angelegenheiten oft rein technischer Natur werden also von diesem Ausschuß von Politikern erörtert, die mit anderen Aufgaben überlastet sind, keine besonderen Vorkenntnisse besitzen und gewohnt wie auch berufen sind, alles nach politischen Gesichtspunkten zu entscheiden. Hieraus ergeben sich allerhand Unzuträglichkeiten. Von Sachlichkeit ist selbst in nebensächlichen Fragen oft nicht viel zu spüren. Vor allem aber färben die allgemeinen politischen Tendenzen regelmäßig auf die Entscheidung ab. Man kann sich nicht des Eindrucks erwehren, daß bei allen Saarfragen das Bestreben ausschlaggebend ist, dies Gebiet für die Annexion durch Frankreich reif zu machen, während bisher anscheinend Neigung besteht, bei den Danziger Angelegenheiten abwechselnd von Fall zu Fall Polen oder der Freien Stadt Entgegenkommen zu zeigen, unabhängig von dem Gegenstand, der gerade an die Reihe kommt.

Auch außerhalb Deutschlands sind aufmerksamen Beobachtern die Unzuträglichkeiten nicht entgangen, die sich — von den allgemeinen Zielen des Rats abgesehen — aus der Tatsache ergeben, daß eine rein politische und nur nach politischen Gesichtspunkten urteilende Stelle wie der Rat des Völkerbundes seine verantwortungsvolle Verwaltungstätigkeit ausübt. Der Engländer Murray (Südafrika) hat am 12. September 1921 in der zweiten Bundesversammlung die Schaffung einer Kommission für Minderheitenschutz angeregt, um diesem Schutz eine größere Wirksamkeit zu verleihen. Am 6. September 1922 schlug andererseits Cecil (Südafrika) in der dritten Bundesversammlung vor, einen Unterausschuß des Rates für die Verwaltung des Saargebiets und Danzigs zu bilden. Ob die vorhandenen Schäden durch solche Mittel beseitigt werden können, mag dahingestellt bleiben. Zunächst sei hier die materielle Seite der Fragen erörtert.

▽ ▽

Eupen und Malmedy

Die Entscheidung des Völkerbundes über Eupen-Malmedy ist ein überaus trauriges Kapitel, traurig, weil die Annexion dieser Kreise durch Belgien eine flagrante Verletzung des Nationalitätenprinzips bedeutet, trauriger noch, weil man hier vor den Augen der Welt den großen Gedanken einer Volksbefragung zu einer Travestie zu machen wagte, besonders aber wegen der Rolle, die der Völkerbund selber dabei spielte.

Der Vertrag von Versailles zwang Deutschland in Artikel 34 zum Verzicht auf die Kreise Eupen und Malmedy [1]) und sah dann für diese Gebiete folgendes System einer „Volksbefragung" [2]) vor: Während 6 Monaten nach Inkrafttreten des Vertrags sollten die belgischen Behörden in Eupen und Malmedy Listen auslegen, in denen die Einwohner schriftlich den Wunsch ausdrücken durften, daß die Gebiete ganz oder teilweise unter deutscher Souveränität bleiben möchten; das Ergebnis dieser Willensäußerung der Bevölkerung hatte die belgische Regierung zur Kenntnis des Völkerbundes zu bringen. Sie verpflichtete sich, dessen Entscheidung anzunehmen.

Das auffallendste Merkmal dieser Bestimmungen ist ihre Unklarheit. Es fehlt an jeder Abgrenzung des Kreises der Stimmberechtigten, an der Festsetzung der Stimmbezirke, an genauen Vorschriften über Art und Form der Abstimmung, ja nicht einmal die den Bewohnern vorzulegende Frage ist mit voller Sicherheit dem Vertrage zu entnehmen. Ebenso kennzeichnend ist die systematische Ausmerzung aller Garantien für eine freie Willensäußerung. Ist es schon ein Unding, eine Abstimmung durch Listeneintragung vornehmen zu lassen und sie über Monate zu erstrecken, so ist es eine Frivolität und eine Verhöhnung jedes Rechtsempfindens, erst einen Souveränitätswechsel vorzunehmen und dann der Bevölkerung zuzumuten, gegenüber belgischen Behörden den Wunsch nach Rückkehr zu Deutschland auszusprechen. All dem liegt natürlich Absicht und Berechnung zugrunde. Daß eine ehrliche Volksbefragung eine überwältigende Mehrheit für Deutschland ergeben hätte, wußten natürlich die Verfasser des Vertrages

1) Ursprünglich scheint auf der Pariser Friedenskonferenz nur die Abtretung des Kreises Malmedy, in dem wenigstens eine nichtdeutsche Minderheit vorhanden war, nicht aber des rein deutschen Kreises Eupen beabsichtigt gewesen zu sein; so muß nach dem Memorandum von Lloyd George vom 25. März 1919 angenommen werden, in dem es heißt: „Germany to cede to Belgium Malmedy and Moresnet" (S. 9). Belgien selbst hat nicht nur auf Eupen und Malmedy, sondern auch auf den Kreis Monschau Anspruch erhoben. Gebietserwerb auf Kosten Deutschlands gehört zu den Kriegszielen, wie sie bereits im Jahre 1914 erörtert wurden. In einem Telegramm vom 23. November 1914, in dem der französische Botschafter das Kriegszielprogramm der Verbündeten auf Grund einer Unterredung mit dem Zaren entwickelt, heißt es: Belgien muß eine erhebliche Gebietserweiterung in Richtung auf Aachen erhalten.

2) In Belgien hat man sich darin gefallen, zu betonen, daß in Eupen-Malmedy nicht etwa eine „Volksabstimmung" (plébiscite), sondern eine „Volksbefragung" (consultation populaire) stattfinde; so namentlich der Außenminister Hymans in der belgischen Kammer am 4. Mai 1920. Was freilich diese spitzfindige Wortunterscheidung bedeuten soll, bleibt unklar. Es ist in der Tat nichts als ein leeres Wortspiel, denn um eine Erforschung des Volkswillens handelt es sich sowohl bei einer Volksabstimmung wie bei einer Volksbefragung, und darauf kommt es doch wohl an. Die gleiche Wortunterscheidung findet sich auch in dem späteren Bericht des brasilianischen Vertreters im Völkerbundsrat vom 20. September 1920.

ganz genau, und da sie dies Ergebnis verhindern wollten, konnten sie nur eine unehrliche Volksbefragung in Aussicht nehmen. Um aber das Odium dieses anrüchigen Verfahrens nicht allein tragen zu müssen und um den Schein der Gerechtigkeit vorzutäuschen, zogen sie den Völkerbund herein, bezeichneten aber auch dessen Funktionen absichtlich nur unklar. Welche Vorstellungen müssen 1919 über Wesen und Zweck des Völkerbundes geherrscht haben, wenn man glaubte, ihm derartige Aufgaben anvertrauen zu dürfen[3])!

Die Frivolität dieses Systems ließ es den Alliierten ratsam erscheinen, ihm eine Art authentischer Interpretation zu geben. In ihrer Mantelnote vom 16. Juni 1919 heißt es, die beabsichtigte Gebietsübertragung an Belgien werde nur stattfinden „auf Grund der Entscheidung der Bevölkerung, die unter Bedingungen eingeholt werden soll, welche die volle Wahlfreiheit sichern", und nach der dazugehörigen Denkschrift sollte die Befragung der Bevölkerung „unter den Auspizien des Völkerbundes" vor sich gehen und die Vereinigung des Gebietes mit Belgien unter der Voraussetzung stehen, „daß die darauf gerichteten Bestrebungen von der Bevölkerung des Landes genügend unterstützt werden". Ernst gemeint waren aber diese feierlichen Zusicherungen nicht, denn als die deutsche Regierung in einer Note vom 3. Oktober 1919 die Ergänzung der Lücken des Artikels 34 und die Behebung seiner Unklarheiten im Sinne dieser Zusicherungen und wegen der beginnenden Abstimmungsschikanen der belgischen Behörden beantragte, erwiderte Clemenceau am 10. November 1919, daß Belgien alle erforderlichen Maßnahmen selbst zu treffen habe und dafür sorgen werde, daß die Bevölkerung ihren Wünschen frei Ausdruck geben könne[4]).

Am 11. Januar 1920 hielt der belgische Gouverneur, bezeichnenderweise ein Militär, der Generalleutnant Baltia, seinen Einzug in Malmedy (der an humoristischen Zwischenfällen, wie z. B. seltsam häufigen Zusammenstürzen der von belgischen Truppen errichteten Ehrenpforten reich war) und erließ eine Proklamation, in der er u. a. versprach, daß die Volksbefragung „ehrlich und

3) Rein historisch scheint der Artikel 34 folgendermaßen zustande gekommen zu sein: Anfänglich war eine einfache Annexion geplant. Als hiergegen von amerikanischer Seite Einspruch erhoben wurde, schlug Belgien eine „nachträgliche" Abstimmung vor, der Wilson zunächst zwar nicht zustimmen wollte, mit der er sich aber zufrieden gab, als dieser Plan mit seiner Lieblingsidee, dem Völkerbund, verknüpft wurde. Eine authentische Entstehungsgeschichte des Artikels 34 ist der Öffentlichkeit freilich noch nicht zugänglich gemacht worden.

4) Als die deutsche Regierung in einer Note vom 27. Dezember 1919 ihren Antrag erneuerte und insbesondere um Abstellung der gegen die belgischen Behörden erhobenen Beschwerden und Einsetzung einer Völkerbundskommission zur Überwachung der Abstimmung bat, erhielt sie überhaupt keine Antwort mehr.

unter strengster Beobachtung des Artikels 34 des Friedensvertrags" erfolgen werde. Vom 23. Januar 1920 ab wurden die Listen, die die Bezeichnung „Protestlisten" erhielten, ausgelegt. Kaum aber hatten einige Einwohner gewagt, sich in diese Listen einzutragen, so entwickelten die belgischen Behörden ein ganzes System von Maßnahmen, um weitere Listeneintragungen zu hintertreiben, Maßnahmen, die sich bald zu einem europäischen Skandal auswuchsen, die Spalten der Presse füllten und einen umfangreichen diplomatischen Notenwechsel zur Folge hatten. Auf die Einzelheiten kann hier nicht eingegangen werden. Erwähnt sei nur folgendes: Allein in den Städten Eupen und Malmedy lagen Listen aus, so daß die Landbevölkerung mehrstündige Reisen machen mußte, um zu den Listen zu gelangen, die dann nicht selten angeblich verschlossen oder wegen Abwesenheit des zuständigen Beamten nicht zugänglich waren. Wer glücklich zur Liste selbst vordrang, hatte Schwierigkeiten wegen der Ausweispapiere, mußte umständlich eine ganze Reihe von Spalten ausfüllen, wurde dabei von den belgischen Beamten durch Versprechungen oder Drohungen beredet, die Eintragung zu unterlassen, und wenn er trotz allem sein Vorhaben durchführte, wurde ihm die Umwechslung seines deutschen Geldes in belgisches verweigert, der Paß entzogen, die Versorgung mit Nahrungsmitteln in gewissem Umfang gesperrt und sogar mit Ausweisung gedroht. Selbst vor den verwerflichsten Mitteln scheute die belgische Verwaltung nicht zurück, um die Bewohner einzuschüchtern: Sie bediente sich eines Lockspitzels, der unter falschem Namen und mit gefälschten amtlichen Ausweisen auf persönliche Weisung des belgischen Gouverneurs eine Reihe von Personen, von denen die belgischen Behörden eine Einwirkung auf die Bevölkerung im Sinn einer allgemeinen Teilnahme an der Abstimmung befürchteten, zu Unvorsichtigkeiten verleiten mußte und in einigen Fällen auch tatsächlich verleitete, woraufhin diese bedauernswerten Opfer zum Schrecken für die übrige Bevölkerung verhaftet und Wochen lang gefangen gehalten wurden [5]). So sahen in Wirklichkeit die Methoden aus, die Clemenceau am 16. Juni 1919 als „Bedingungen für volle Wahlfreiheit" und die der belgische Gouverneur am 11. Januar 1920 als „ehrliche Volksbefragung" bezeichnet hatte!

In zahlreichen, auf ein erdrückendes Beweismaterial gestützten Noten, die zumeist sowohl an die Friedenskonferenz wie an den Völkerbund gerichtet waren, verlangte die deutsche Regierung immer dringlicher die Abstellung dieser unerhörten Vergewalti-

5) Dieser Lockspitzel hat seine Erlebnisse später in einer spannend geschriebenen Broschüre „Als belgischer Agent provocateur in Eupen-Malmedy" von Chr. Sand (Berlin 1921, Verlag für Politik und Wirtschaft) unter faksimilierter Wiedergabe der gefälschten Urkunden der Öffentlichkeit mitgeteilt.

gungen [6]). Alle Einsprüche waren umsonst. Die Friedenskonferenz bequemte sich überhaupt nur einmal, am 4. Juni 1920, zu einer summarischen Beantwortung der deutschen Noten. Als die deutsche Regierung am 6. Juli 1920 die Haltlosigkeit dieser nur auf Behauptungen der belgischen Regierung sich stützenden Antwort eingehend nachwies und neues Beweismaterial beibrachte, erhielt sie keine weitere Antwort. Um so mehr waren alle Erwartungen auf das Eingreifen des Völkerbundes gerichtet.

Der Völkerbund hat niemals die Frage erörtert, ob er überhaupt die ihm in Artikel 34 zugewiesene Aufgabe übernehmen sollte, sondern dies offenbar als selbstverständlich angesehen. Ebensowenig hat er trotz der zahlreichen Hinweise auf die skandalösen Vorgänge in Eupen und Malmedy von sich aus diese Frage aufgegriffen, sondern gewartet, bis er von dritter Seite dazu genötigt wurde. Dies geschah zunächst durch die Noten der deutschen Regierung, mit denen sich der Rat auf seiner fünften Tagung im Mai 1920 in Rom befaßte. Die deutsche Regierung hatte wiederholt die Einsetzung einer Kommission des Völkerbundes zur Prüfung der Volksbefragung verlangt: wenn der Völkerbund die Entscheidung treffen solle, so müsse er sich auch selbst über die Vorgänge in Eupen und Malmedy unterrichten. Am 15. Mai 1920 lehnte der Völkerbundsrat dies ab mit der Begründung, daß der Versailler Vertrag dem Völkerbund kein Recht zum Eingreifen gebe, bevor ihm nicht die belgische Regierung das Ergebnis der Volksbefragung mitgeteilt hätte, d. h. erst nach Ablauf der Frist von sechs Monaten. Der Rat stellte sich also auf denselben Standpunkt wie die Alliierten im November 1919: er ließ der belgischen Regierung freie Hand und dachte nicht an eine Einlösung der feierlichen Zusicherungen in der Note der Alliierten vom 16. Juni 1919. Bei Eröffnung dieser selben Tagung des Rates hatte Tittoni, der den Vorsitz führte, erklärt: „Der Rat des Völkerbundes betrachtet sich als einen Gerichtshof, der über den Interessen der einzelnen Regierungen steht", und zu Beginn der nächsten öffentlichen Sitzung hatte er folgende Worte gesprochen: „Für die erfolgreiche Durchführung seiner Aufgaben müsse sich der Völkerbund der moralischen Unterstützung der öffentlichen Meinung versichern, und um diese Unterstützung zu erhalten, müsse der Völkerbund zeigen, daß er unabhängig und gerecht sei und nicht lediglich ein Werkzeug in den Händen gewisser Regierungen." Ein stärkerer Unterschied zwischen Theorie und Praxis ist kaum denkbar.

Der zweite Anlaß zum Eingreifen wurde von der Bevölkerung gegeben. Diese beabsichtigte, Ende Juni 1920 eine Deputation an den Völkerbund zu entsenden und ihm durch sie eine Bittschrift

6) Die in der Zeit vom 3. Oktober 1919 bis 13. September 1920 ergangenen Noten sind dem Reichstag in einer besonderen Zusammenstellung zugegangen (Reichstagsdrucksache Nr. 600, 1920).

zu übergeben. Der Deputation wurde aber die Genehmigung zur Einreise nach London verweigert und ihr mitgeteilt, wenn die Bevölkerung irgend etwas vor den Völkerbund zu bringen habe, so möge sie es auf schriftlichem Wege tun. Die Deputation übersandte darauf dem Generalsekretär des Völkerbundes ihre Bittschrift. Eine Antwort hat sie nicht erhalten.

Unter solchen Umständen konnten die belgischen Behörden die Volksbefragungskomödie zu Ende führen, zwar ungestört von der Friedenskonferenz und vom Völkerbund, aber doch unter immer lebhafter werdenden Kundgebungen des Mißfallens in der Presse verschiedener Länder[7]). Am 23. Juli 1920 wurden die beiden Protestregister geschlossen, und am 17. August 1920 teilte Belgien das Ergebnis dem Völkerbund mit, und beantragte, den endgültigen Übergang der Souveränität über Eupen und Malmedy auf Belgien auszusprechen. Die deutsche Regierung ihrerseits richtete am 11./13. September 1920 eine Note, der ein Weißbuch mit 73 Urkunden beigefügt war, an den Völkerbund, in der sie unter Hinweis auf die technische Undurchführbarkeit der Volksbefragung durch die belgischen Behörden, die wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen, die Bedrohungen, die Ausweisungen, das Lockspitzelsystem und auf die durch all diese Maßnahmen herbeigeführten, nur allzu erklärlichen Einschüchterungen der Bevölkerung beantragte, die unter belgischer Leitung erfolgte Volksbefragung für ungültig zu erklären und Maßnahmen zu treffen, um der Bevölkerung eine wirklich freie, unbeeinflußte Willensäußerung zu ermöglichen, zu welchem Zweck der Völkerbund die Volksbefragung selbst in die Hand nehmen möge.

Damit war der Augenblick gekommen, wo der Völkerbund die Frage Eupen-Malmedy nicht mehr mit feinen Rechtsausführungen von sich fernhalten konnte, sondern unter eigener Verantwortung entscheiden und beweisen mußte, ob er wirklich der Hort der Gerechtigkeit war. An Stelle der Bundesversammlung bemächtigte

---

7) Unter diesen Kundgebungen verdienen besonders Hervorhebung drei Artikel im „Manchester Guardian" vom 17., 18. und 21. Mai 1920 und vier Artikel in der „Neuen Zürcher Zeitung" vom 29., 30. und 31. Juli und 3. August 1920 (beides Artikelserien von den nach Eupen-Malmedy entsandten Sonderberichterstattern der beiden Zeitungen). Eine Zusammenstellung dieser Artikel und mehrerer anderer aus der holländischen, schwedischen, belgischen und deutschen Presse findet sich in der Broschüre „Eupen, Malmedy, Monschau" von E. Lang (2. Auflage, Berlin, Verlag A. Nauck). Diese Zusammenstellung beweist, dass auch in Belgien das annexionistische Treiben von Blättern wie „Nation Belge" und „Indépendance Belge" keineswegs allgemeinen Anklang fand. Blätter wie „Peuple", „Gazette", „Neptune", „Standaard", „Ons Vaderland" haben heftig gegen das „Annektieren von Völkern, die von uns nichts wissen wollen", Stellung genommen und es bedauert, daß die belgische Regierung nicht den Mut gefunden habe, eine ehrliche und ernsthafte Volksabstimmung in Eupen und Malmedy auszuschreiben.

sich der Rat dieser Frage und behandelte sie auf seiner Septembertagung in Paris. Es verdient für die Geschichte festgehalten zu werden, daß der Berichterstatter des Rates der brasilianische Botschafter in Paris, Gastao da Cunha, war, und daß König Albert von Belgien gerade damals eine Reise nach Brasilien unternahm. Als er in Rio de Janeiro landete, konnte ihm der brasilianische Präsident mit zwei deutschen Kreisen als Geschenk seines Landes aufwarten.

Die Beschlußfassung des Rates ging jedoch nicht ganz glatt von statten. In der ersten Sitzung (am 16. September 1920) konnte eine Entscheidung nicht gefällt werden, vielmehr wurde eine Kommission zur Prüfung der deutschen Proteste eingesetzt[8]). In der zweiten Sitzung aber (am 20. September 1920) fand der Bericht des brasilianischen Vertreters einstimmige Annahme, der auf Ablehnung des deutschen Einspruchs und Anerkennung der endgültigen Souveränität Belgiens lautete[9]). Bourgeois (Frankreich) beglückwünschte den belgischen Vertreter (Hymans), und damit es auch an einer grotesken Note nicht fehle, schrieb der „Temps" am 22. September 1920 über den Beschluß des Rates: „So ist eine der flagrantesten Rechtsverletzungen wieder gut gemacht worden, die einstens zum Nachteil Belgiens begangen worden ist." Dem belgischen Gouverneur General Baltia wurde die Baronswürde verliehen.

Aus dem Bericht des brasilianischen Vertreters verdienen einige Punkte Beachtung. Er verschweigt nicht, daß das System des Artikels 34 des Versailler Vertrags nicht das beste war, enthält auch eine kleine boshafte Bemerkung über die in dem Vertrage nicht vorgesehene Einrichtung der Botschafterkonferenz, die vom Rat des Völkerbundes stets als lästige Konkurrenz empfunden wurde, stimmt aber im übrigen allen Ausführungen Belgiens zu. Leichte Kritik wird geübt an der belgischen Maßnahme, die alle nach dem 1. August 1914 in die Kreise Eupen und Malmedy zugezogenen Personen vom Stimmrecht ausschloß, doch hilft sich der Bericht über diese Klippe mit der Bemerkung hinweg, auch die hiernach ausgeschlossenen Personen hätten das Ergebnis nicht geändert. Aus der Tatsache, daß von 63 000 Einwohnern nur 271 von ihrem Protestrecht Gebrauch gemacht haben, zieht er unbedenklich den Schluß, daß keine genügend starke Meinung gegen die Abtretung der Kreise vorhanden sei; gerade dieses überaus auffällige Zahlenverhältnis war aber der beste Beweis für die Hintertreibung einer freien Willensäußerung. Über die Hauptsache aber, ob die Bevölke-

8) Genaues über dieses Zwischenspiel ist noch nicht bekannt geworden. Über die Vertagung des Beschlusses hat überhaupt nur eine einzige Zeitung, der New York Herald (Pariser Ausgabe) vom 17. September 1920, eine Notiz gebracht.

9) Der deutschen Regierung wurde der Beschluß durch Schreiben des Generalsekretärs vom 22. September 1920 mitgeteilt.

rung eingeschüchtert worden war oder nicht, schweigt sich der Bericht vollkommen aus. Die von deutscher Seite erhobenen Beschuldigungen tut er mit der einzigen Bemerkung ab, sie seien unbestimmt und ungenau, während die belgischen sich auf schriftliche, klare Urkunden stützten [10]). Eine Behauptung von größerer Parteilichkeit läßt sich kaum vorstellen. Viele Dutzende genau belegter Fälle waren in den deutschen Noten mitgeteilt worden, und es wäre ein Leichtes gewesen, die Richtigkeit dieser Angaben festzustellen. Ebenso unerhört ist die Behandlung einer bekannt gewordenen belgischen Zirkularverfügung, die die Protestler mit einer Reihe schwerster Repressalien bedrohte. Diese Urkunde war nicht wegzuleugnen, aber Belgien erklärte, es handele sich nur um die eigenmächtige Anordnung eines Unterbeamten, den der Gouverneur sofort desavouiert habe, auch sei die Anordnung nur für drei Gemeinden ergangen und nicht angewandt worden. Dies ist eine offenkundige Unwahrheit. Erstens handelte es sich nicht um drei, sondern um 16 Gemeinden, zweitens stand durch Zeugenaussagen und durch belgische Urkunden fest, daß die Repressalien tatsächlich angewandt worden waren, drittens hat die Bevölkerung wohl von der Verfügung, nicht aber von ihrer Desavouierung Kenntnis erhalten, und viertens glaubt doch nur ein sehr kindliches Gemüt, daß subalterne Beamte derartig weittragende Anordnungen erlassen. Der Wortlaut der Verfügung selbst beweist dies auch, denn sie enthält seltsamerweise zwei Daten und zwei Geschäftsnummern. Es genügt eine ganz bescheidene Kenntnis von behördlichen Dingen dazu, um dies darauf zurückzuführen, daß der Verfügung eine Anweisung der vorgesetzten Behörde zugrunde gelegen haben muß. Der ausschlaggebende brasilianische Bericht steht also auf äußerst schwachen Füßen, er stellt in den entscheidenden Punkten sogar der Intelligenz seines Verfassers kein sehr günstiges Zeugnis aus.

Die deutsche Regierung gab sich mit dem Beschluß des Rates natürlich nicht zufrieden, sondern bestritt in einer Note vom 2. Oktober 1920 seine Rechtsgültigkeit, weil überhaupt nicht der Rat, sondern die Bundesversammlung zuständig gewesen sei, und weil außerdem der Rat wegen des Fehlens der Vereinigten Staaten nicht

---

10) Die belgischen Behauptungen sind insofern naiv, als sie jede Abstimmungspropaganda von deutscher Seite, sogar die Verteilung von Flugzetteln, als unerlaubt, ihre eigenen Beeinflussungen als ganz in der Ordnung hinstellen. Im übrigen wurde versucht, deutsche Behörden für das verantwortlich zu machen, was tatsächlich von privater Seite geschehen war. So wird ein Telegramm als Telegramm der Eisenbahndirektion in Köln hingestellt, das tatsächlich von einer Gewerkschaft ausging. Ebenso wird eine Erklärung einer Privatperson, die von einem preußischen Regierungspräsidenten Propagandagelder erhalten haben will, ohne weiteres als bare Münze hingenommen. Diese und andere leicht zu durchschauende belgische Umdeutungsmanöver hat der Völkerbund ohne weiteres übernommen und sie sogar noch wegen ihrer Exaktheit gelobt!

satzungsgemäß zusammengesetzt gewesen sei. In der Tat unterscheidet der Versailler Vertrag in zahlreichen Fällen, in denen er von der Tätigkeit des Bundes spricht, zwischen „Rat" und „Völkerbund". Wo also wie in Artikel 34 vom „Völkerbund" die Rede ist, muß dessen oberstes Organ, die Bundesversammlung, gemeint sein. Der Rat lehnte den deutschen Einspruch auf seiner Oktobertagung in Brüssel (!) ab mit der Begründung, Rat und Bundesversammlung hätten dieselben Kompetenzen [11]). In einer neuen Note vom 14. November 1920 hielt die deutsche Regierung ihren Standpunkt aufrecht und forderte, daß nicht der Rat, sondern die Bundesversammlung sich mit der Frage befasse. Der Rat überließ jedoch die Entscheidung über Eupen-Malmedy nicht der Versammlung, sondern brachte ihr die deutsche Note erst zur Kenntnis, nachdem er sie wiederum abschlägig beschieden hatte [12]). Inzwischen war aber seitens der deutschen Regierung durch eine weitere Note vom 30. November 1920 auch zu den sachlichen Grundlagen des Beschlusses des Rats vom 20. September 1920 Stellung genommen worden. An der Hand eines erdrückenden neuen Tatsachenmaterials führte sie den Nachweis, daß das Ergebnis der Volksbefragung tatsächlich durch Einschüchterungs- und Druckmittel, Amtsmißbrauch und Bedrohung mit Repressalien bestimmt worden war, daß also der Beschluß vom 20. September 1920 nach seinem eigenen Wortlaut umgestoßen werden müsse; deshalb beantragte sie Ungültigkeitserklärung der Volksbefragung und Ermöglichung einer unbeeinflußten Willensäußerung der Bevölkerung. In einer weiteren Note vom 7. Februar 1921 gab sie dem Völkerbund Kenntnis von den inzwischen in die Öffentlichkeit gedrungenen, oben erwähnten Einzelheiten über das skandalöse belgische Lockspitzelsystem und wiederholte ihren Antrag. Mit der ersteren Note befaßte sich wiederum nur der Rat; er erwiderte der deutschen Regierung am 23. Februar 1921, er habe die Frage am 20. September 1920 endgültig und ohne Berufungsmöglichkeit entschieden, er könne und wolle auf eine Erörterung über die Grundlagen dieses Beschlusses nicht eingehen, diesen auch nicht abändern. Diese Antwort diente dem Generalsekretariat zum Vorwand, die zweite deutsche Note (vom 7. Februar 1921) überhaupt nicht an die Mitglieder des Rates oder der Bundesversammlung weiterzuleiten; es hielt die Note so lange zurück, bis der Rat über die deutsche Note vom 30. November 1920 entschieden hatte, und teilte dann der deutschen Regierung, ebenfalls am 23. Februar 1921, mit, daß nach dem Beschluß des Rates die deutsche Note vom 7. Februar 1921 dem Generalsekretariat keine Veranlassung zu irgendwelcher Maßnahme

11) Note des Generalsekretärs an die deutsche Regierung vom 22. Oktober 1920.

12) Note des Generalsekretärs an die deutsche Regierung vom 30. November 1920.

zu geben scheine. Ein ebenso bequemes wie bedenkliches Mittel, die für Belgien äußerst belastenden Beweisstücke in irgendeinem Aktenschrank verschwinden zu lassen.

So endete der langausgesponnene Notenstreit über Eupen-Malmedy. Von einem wirklichen Abschluß kann man freilich nicht reden, denn die letzten beiden deutschen Noten mit ihrem sehr beweiskräftigen Inhalt sind nur mit einem Machtspruch beiseite geschoben worden, ohne sachliche Prüfung. In rechtlicher Beziehung ist der Standpunkt des Rates, daß ein einmal von ihm gefaßter Beschluß unumstößlich sei, schlechthin naiv, gibt es doch sogar bei jedem gerichtlichen Urteil ein Wiederaufnahmeverfahren; der Rat hat auch diesen Grundsatz in anderen Fragen selbst nicht befolgt. Sowohl rechtlich wie vor allem sachlich ist also der Fall Eupen-Malmedy noch nicht abgeschlossen.

Es drängt sich die Frage auf, welches die wahren Gründe für die Entscheidung des Rates waren. Ein Moment, das die Entscheidung jedenfalls beeinflußt haben wird, ist folgendes: Belgien hat den ganzen Krieg über im Mittelpunkt der Feindbundpropaganda gestanden. Als aber die Friedensverhandlungen begannen, war seine Märtyrerrolle vergessen. Andere drängten sich vor, und die beste Beute nahmen sich die Großen. Belgien mußte viel klagen und jammern, und erhielt schließlich statt Geld und Geldeswert Versprechen und Hoffnungen, Bilder und Bücher, an Greifbarem nur Eupen und Malmedy. Als Trost für die weitere schlechte Behandlung wurde ihm dann die Monschauer Bahn mit weiteren deutschen Gebietsteilen gegeben, noch über den Friedensvertrag hinaus [13]). Der Rat durfte gar nicht anders entscheiden, als er es

13) Die Frage der Monschauer Bahn ist eine Art Annex zu der Frage von Eupen-Malmedy. Am 27. März 1920 sprach die Grenzkommission für Eupen-Malmedy (unter Nichtbeteiligung des deutschen Vertreters an der Abstimmung) in Abänderung der in Artikel 27 des Versailler Vertrags genau festgelegten Grenze Belgien die durch den Kreis Monschau führende Bahn mit fast einem Drittel des Gebiets dieses Kreises zu, der nach dem Vertrag in seiner Gesamtheit deutsch bleiben sollte. Auch an diese flagrante Vertragsverletzung, die die Kommission mit wirtschaftlichen und verkehrstechnischen Scheingründen zu rechtfertigen suchte, knüpfte sich ein ausgedehnter Notenwechsel. Das wiederholte Verlangen der deutschen Regierung, die Frage vor ein Schiedsgericht zu bringen, wiesen die Alliierten regelmäßig zurück, entschieden also die Frage durch Machtspruch statt in den Formen des Rechts. Auch an den Völkerbund hat sich die deutsche Regierung gewandt, der Rat begnügte sich auf seiner Tagung in Rom (Mai 1920) damit, seine Unzuständigkeit auszusprechen. Er hat die deutsche Note nicht beantwortet. Der wirkliche Grund für die Entscheidung der Grenzkommission war ein rein strategischer, denn die Monschauer Bahn umschließt die strategisch wichtigsten Punkte der ganzen Gegend. Der Beschluß vom 27. März 1920 ist übrigens später geändert worden, indem die bevölkerten Teile des von der Bahn umschlossenen Gebiets bei Deutschland belassen wurden. So ist ein wirres Durcheinander von winzigen Enklaven und Exklaven entstanden. Eine groteskere Grenze dürfte kaum zu finden sein.

getan hat, weil sonst die ganze Berechnung bei der Beuteverteilung der Alliierten einen Riß erhalten hätte. Wegen der Anrüchigkeit des Abstimmungsverfahrens war die Angelegenheit allerdings peinlich und auch die Frage schwierig, wem man das Referat anvertrauen sollte. Ein Neutraler hätte seine Aufgabe ernst nehmen können, und die Alliierten konnten vor der Öffentlichkeit kaum als unparteiisch gelten. So verfiel eine gute Regie auf den brasilianischen Delegierten. In Europa ist schon fast vergessen, daß Brasilien am Kriege teilgenommen hat. Auch sind die Brasilianer als höfliche und gastfreie Leute bekannt. Für die Pariser Friedenskonferenz, deren geheime Absichten der Rat des Völkerbundes zur Richtschnur nahm, waren militärisch-strategische Gründe ausschlaggebend [14]). Die Kreise Eupen und Malmedy enthalten ein stark entwickeltes Bahnnetz und einen großen Truppenübungsplatz (Elsenborn), auch ist von ihnen aus Aachen und das anstoßende Industrie- und Kohlenrevier leicht zu bedrohen; Aachen liegt vor der Mündung der belgischen Kanonen. Der Graf Limburg-Stirum hat sich in der belgischen Kammer am 4. Mai 1920 das Verdienst erworben, diese strategischen Gründe nachdrücklich unterstrichen zu haben.

Nichts ist betrüblicher, als daß man zwingend zu solchen Erklärungen gedrängt wird, denn bedauerlich ist die Entscheidung des Rates im höchsten Maße, nicht nur im Interesse der vergewaltigten Bevölkerung und Belgiens, das sich ohne Not eine Irredenta geschaffen hat, sondern auch im Interesse des Völkerbundes selbst, der den Glauben an seinen guten Willen und das Vertrauen in seine Gerechtigkeit erschüttert hat.

In der Tat ist der Sachverhalt so eindeutig, daß das Urteil der Geschichte niemals zweifelhaft sein kann. Eupen und Malmedy haben zu keiner Zeit zu Belgien oder einem Vorläufer des heutigen belgischen Staates gehört. Bis zum Frieden von Lunéville 1801 bildete Eupen einen Teil des österreichischen Herzogtums Limburg. Malmedy war eine reichsunmittelbare Abtei. Während der Napoleonischen Zeit gehörten diese Kreise, ebenso wie Teile des Saargebiets, vorübergehend zu Frankreich. Auf Grund des deutschen Charakters der Bevölkerung kamen sie durch den Wiener Kongreß an Preußen. Niemals haben die Bewohner ihre Loslösung angestrebt oder besonders Neigungen für Belgien bekundet. Auch in Belgien hat man vor dem Kriege niemals an diese Annexion gedacht oder von einer wallonischen Irredenta gesprochen. Nur ein sehr geringer Prozentsatz der Bevölkerung ist wallonischer Abstammung. Im Kreise Eupen sprechen von 28 000 Einwohnern nicht einmal 100 wallonisch, im Kreise Malmedy von 37 000 etwa 8500. Ihre

14) C. H. Haskins and R. H. Lord, Some problems of the Peace Conference (Cambridge 1920), S. 55.

Sprache wird von den belgischen Wallonen kaum verstanden. Als aber der Krieg mit einer Hochflut des Annexionismus auslief, wollte natürlich auch Belgien seine Grenzen erweitern. Es forderte die „Wiedervereinigung" mit den deutschen Wallonen und stellte die Annexion ferner als eine Entschädigung für seine zerstörten Waldbestände hin. Mit dieser Begründung wurde bereits Neutral-Moresnet und Preußisch-Moresnet annektiert. Von den Wilsonpunkten ganz abgesehen, ist diese Begründung nicht stichhaltig, denn der Wert der Waldungen in Eupen und Malmedy übersteigt den Wert aller Wälder, die Belgien jemals besessen hat und von denen schließlich nur ein kleiner Teil durch den Krieg vernichtet wurde.

Es war natürlich von vornherein klar, daß die im Versailler Vertrage vorgeschriebene Volksbefragung nur eine Farce darstellen würde, wenn Belgien bei ihrer Veranstaltung freie Hand gelassen würde. Hätte es hierfür noch eines Beweises bedurft, so ist er durch die Tatsache erbracht, daß nur 271 Personen ihre Stimme abgaben und daß die meisten von diesen inzwischen das Land verlassen haben. Von denen, die zurückblieben, konnte es keiner wagen, seinen Willen frei kundzutun. Auf einer privaten Liste dagegen, die nur wenige Tage umlaufen konnte, ehe sie von den belgischen Behörden unterdrückt wurde, haben über 8000 Personen sich für das Verbleiben beim Reich ausgesprochen. Von der Nationalitätenfrage abgesehen, kann auch der Wille der Bevölkerung gar nicht zweifelhaft sein, da ihr der Anschluß an Belgien schwere wirtschaftliche Schäden gebracht hat. Das soll hier nicht des näheren ausgeführt werden. Dem Völkerbund hat die Bevölkerung dies in ihren Eingaben klar und einwandfrei dargelegt.

Die Eupen-Malmedy-Frage wurde erst durch den Versailler Frieden geschaffen. Es würde sich nur um eine der vielen beklagenswerten Ungerechtigkeiten dieses Vertrages handeln und um eines der Mittel, um ewigen Unfrieden zwischen Deutschland und seine Nachbarn zu säen, wenn nicht der Völkerbund mit dieser Angelegenheit verquickt wäre. Dem Völkerbund stand es frei, von den Gesichtspunkten der höchsten Gerechtigkeit und Billigkeit auszugehen und eine der zahlreichen Reibungsflächen aus der Welt zu schaffen. Der Wortlaut des Versailler Vertrages ließ ihm völlig freie Hand. Die Erklärungen der alliierten und assoziierten Mächte vom 16. Juni 1919 zwangen ihn, für eine freie und gerechte Volksbefragung zu sorgen. Er hat dies nicht getan, sondern sich zu einem Werkzeug des Feindbundes und seiner kurzsichtigen, eigennützigen Politik gemacht. Er hat Millionen enttäuscht und ihr Vertrauen verscherzt. Er ließ sich eine Gelegenheit entgehen, das zu erlangen, was ihm bisher fehlt: die Macht, nämlich die Macht des moralischen Rechts.

▽ ▽

Das Saargebiet

Zu den wichtigsten und eigenartigsten Aufgaben des Völkerbundes aus den Friedensverträgen gehört die Verwaltung des Saargebietes. Die Lösung der Saarfrage war einer der schwierigsten Kompromisse der Pariser Friedenskonferenz. Der Feindbund hat bekanntlich frühzeitig mit Verhandlungen über die vertragliche Festlegung seiner Kriegsziele begonnen. Wann hierbei zum ersten Male das Saargebiet genannt wurde, ist nicht bekannt. Jedenfalls haben aber Frankreich und Rußland am 14. Februar 1917 durch Notenaustausch vertraglich festgelegt, daß beim Friedensschluß außer dem Reichsland Elsaß-Lothringen das frühere Herzogtum Lothringen dem französischen Staat einverleibt werden sollte, und daß seine Grenzen nach den Wünschen der französischen Regierung und den strategischen Notwendigkeiten so festzusetzen seien, daß es „das ganze Eisenerzrevier Lothringens und das ganze Kohlenbecken des Saarreviers" umfasse. Das übrige linksrheinische Gebiet sollte vom Deutschen Reich völlig losgetrennt und von jeder politischen und wirtschaftlichen Abhängigkeit von Deutschland „befreit" werden.

Das zaristische Rußland ist jedoch bereits vor der Pariser Friedenskonferenz untergegangen. Dieser Stütze beraubt, stieß Frankreich hier mit seiner Forderung nach Annexion des Saargebiets auf amerikanischen und auch englischen Widerstand. Die englische Regierung hat die französisch-russischen Geheimverträge zwar gekannt, sie jedoch anscheinend nicht bestätigt. Wilson und Lloyd George waren bereit, Frankreich für seine zerstörten Kohlengruben zu entschädigen, ja die Entschädigung sogar doppelt zu gewähren, aber angesichts der mehr als tausendjährigen Zugehörigkeit des Saargebiets zum Deutschen Reich wollten sie weiter nicht gehen. Frankreich sollte einmal vollen Ersatz für den Ausfall seiner Kohlenproduktion erhalten (§ 2 der Anlage V zu Art. 243), und zweitens die Kohlengruben im Saarbecken „als Ersatz für die Zerstörung der Kohlengruben in Nordfrankreich" abgetreten werden (Art. 45). Die französische Regierung war aber selbst hiermit noch nicht zufrieden. Sie behauptete, Gruben auf deutschem Gebiet böten keine sichere Ausbeutungsmöglichkeit, und verlangte die Grenzen von 1814. Von 1793 bis 1815 hatten nämlich Teile des heutigen Saargebiets französischer Herrschaft unterstanden[1]). Diese waren ihm, trotz des Einspruchs der Bevölkerung, im ersten Pariser Frieden belassen worden. Tatsächlich verlangte Frankreich 1919 — wie schon 1917 — erheblich mehr als die Grenzen von 1814. Um den Widerstand seiner Verbündeten zu brechen, berief

1) Ebenso von 1680—1697, zur Zeit Ludwigs XIV., die Gegend von Saarlouis auch in der Zwischenzeit. Jedesmal beruhte die Besitznahme Frankreichs auf Eroberung.

sich Clemenceau schließlich, am 28. März 1919, auf den „Volkswillen" der fraglichen Gebiete und auf die Notwendigkeit, dort unerlöste Brüder zu befreien. 150 000 Einwohner hätten Adressen an den Präsidenten Poincaré gesandt und um die Angliederung des Saargebiets an Frankreich gebeten. Wie weit der französische Ministerpräsident selbst guten Glaubens war, mag dahingestellt bleiben. Im Saargebiet selbst sind diese Adressen, die jeder fünfte Mensch hätte unterzeichnen müssen, erst nachträglich durch die Veröffentlichungen der Pariser Presse bekannt geworden. Niemals hat es dort ein bodenständiges Franzosentum gegeben. Die Adressen der 150 000 sind nichts als ein plumper Schwindel. In Wirklichkeit ist die Bevölkerung rein deutsch, ist immer deutsch gewesen und will deutsch bleiben. Der beste Beweis ist, daß es bei den Wahlen zum Landesrat im Juni 1922 nicht einmal eine französische Wahlliste gab. Wo waren da Clemenceaus 150 000?

Die Nationalitätenfrage hat der Rat der Vier offenbar nicht nachgeprüft. Er fand sie vielleicht nicht überzeugend und jedenfalls nicht ausschlaggebend. Die Auseinandersetzungen endeten mit einem Kompromiß — auf Kosten Deutschlands. Die Großen Vier einigten sich auf ein Mandat des Völkerbundes über das Saargebiet und eine Volksabstimmung nach 15 Jahren. Bei den „Verhandlungen" mit der deutschen Friedensdelegation hat man andere Gründe als die obigen geltend gemacht. Von den historischen Ansprüchen aus dem Jahre 1814 und von den Kriegszielverträgen des Jahres 1917 war keine Rede mehr. Man sprach zwar trotz klarster Zahlenbeweise hartnäckig von einer gemischten Bevölkerung, berief sich aber wohlweislich nicht auf die gefälschte Eingabe der 150 000 „französischen Saarländer". In der Note vom 25. Mai und wiederum in der Denkschrift vom 16. Juni 1919 heißt es vielmehr, diese besondere Form der Kriegsentschädigung sei gewählt, weil die Zerstörung der Kohlenbergwerke Nordfrankreichs eine „exemplarische Wiedergutmachung" erfordere. Über eine halbe Million Deutsche, die mit den nordfranzösischen Gruben nicht das mindeste zu tun hatten, sollten also fremder Willkür ausgeliefert werden und es sühnen, daß die deutsche Heeresleitung bei den französischen Bergwerken dieselben Maßnahmen getroffen hat, die sie für die deutschen Bergwerke vorgesehen hatte, für den Fall, daß die Russen bis nach Oberschlesien vorgedrungen wären [2]).

Das Saargebiet hat 735 000 Einwohner und umfaßt ungefähr 2000 Quadratkilometer. Es ist teils von Preußen, teils von Bayern abgetrennt worden. Seine heutige Gestalt hat weder eine geschichtliche Berechtigung, noch läßt sie sich aus den angeblichen Motiven des Versailler Vertrages begründen. Obwohl behauptet wurde,

2) Quod licet Jovi: Es ist nie davon die Rede gewesen, England zu bestrafen, weil es vor dem deutschen Einmarsch die rumänischen Petroleumquellen zerstören ließ.

Frankreich solle nur ein Recht auf die Kohlenförderung gewährt werden, sind die Grenzen so gezogen worden, daß sie weit über das Kohlenvorkommen hinausgreifen und außer diesem umfangreiche Forsten, zahlreiche Kalkwerke, Glashütten und sonstige sehr lohnende, zum Teil weltberühmte Industrien umfassen. Sollen diese Frankreich ebenfalls für die verminderte Kohlenförderung entschädigen? Allein durch den Erwerb der Kohlengruben ist es hundertfach überzahlt worden [3]).

Nach französischer Auffassung sollten 15 Jahre französischer Verwaltung genügen, jede Abstimmung zugunsten Deutschlands unmöglich zu machen. Zu diesem Zwecke wurde eine Zollunion mit Frankreich durchgesetzt, die Industrie und Handel zwingen wird, sich nach Frankreich zu orientieren. Die volle Wirkung dieser Maßnahme kann sich erst zeigen, wenn nach fünf Jahren (1925) die französische Zollmauer das Saargebiet vollständig von Deutschland abschließt [4]). Diese Einordnung des Saarbeckens in das französische Zollsystem entbehrt jeder wirtschaftlichen oder moralischen Berechtigung. Vom Standpunkt der wirtschaftlichen Vernunft ist es widersinnig, das Saargebiet aus dem deutschen Zollverbande herauszureißen, wenn 1935 wiederum eine Änderung möglich ist. Die Gründe waren offensichtlich rein politischer Art.

3) In der deutschen Denkschrift vom 29. Mai 1919 heißt es: „Der Wiederaufbau der nordfranzösischen Bergwerke wird allerhöchstens nach zehn Jahren beendet sein. Der jährliche Förderausfall, zu dessen Deckung Deutschland verpflichtet ist, wird nach den Angaben der französischen Regierung selbst in den ersten Jahren äußerstenfalls 20 Millionen Tonnen pro Jahr erreichen. Die Kohlenvorräte der nordfranzösischen Gruben sind durch die Zerstörung überhaupt nicht vermindert worden. In den Saargruben sind mit Sicherheit über 11 Milliarden Tonnen Kohlen nachgewiesen, eine Menge, die über 1000 Jahre ausreicht. Frankreich würde also durch Eigentumsübertragung dieser Bergwerke das Hundertfache dessen erreichen, was es selbst als das Höchstmaß seiner berechtigten Forderungen bezeichnet."

4) Das Saargebiet wurde am 10. Januar 1920 dem französischen Zollsystem eingeordnet, doch wird von der Ein- und Ausfuhr der Erzeugnisse der Hüttenindustrie und von Kohlen nach Deutschland keine Abgabe erhoben. Die übrigen Erzeugnisse des Saargebiets genießen bis zum 10. Januar 1925 freie Einfuhr in Deutschland, ebenso aus Deutschland Gegenstände des örtlichen Verbrauchs (§ 31 der Anlage zu Art. 46). Die Änderung des Zollsystems hat naturgemäß bereits Unruhe und große Schwierigkeiten zur Folge gehabt. Alle Wirtschaftskreise sehen ferner mit Besorgnis dem Ende des zollfreien Verkehrs mit Deutschland entgegen und erwarten mit dem Ablauf dieser fünfjährigen Vergünstigung den Beginn einer überaus schweren Krisis. Sie wünschen sehnlich die Aufhebung des § 31. Dies ist sehr begreiflich, da mehr als 80 v. H. der Ausfuhr der Kohlen- und Industrieprodukte auf Deutschland, und zwar 60 v. H. auf das rechtsrheinische Deutschland entfielen, während an der Einfuhr Deutschland mit 90 v. H. beteiligt war. Der Regierungsausschuß hat übrigens bereits angeordnet, daß mit der Herstellung der umfangreichen Bahnarbeiten begonnen werde, die 1925 an den neuen Grenzplätzen erforderlich sein werden. Der Kostenaufwand wird 100 Millionen Francs betragen. Der Saarländische Landesrat hat am 14. Dezember 1922 einstimmig diese Verordnung abgelehnt.

Auf wirtschaftlichem Gebiet wird die Annexion an Frankreich vorweggenommen, ehe eine Volksbefragung stattgefunden hat. Eine freie und unbeeinflußte Abstimmung kann demgemäß überhaupt nicht mehr vorgenommen werden.

Nach Abschluß des Waffenstillstands vom 11. November 1918 rückten französische Truppen in das Saargebiet ein. Die Militärbehörde übernahm die Vollzugsgewalt im Lande. Der Bevölkerung blieb keine Schikane kriegerischer Okkupation erspart, was Postüberwachung, Pressezensur, Paßvorschriften usw. anlangt. Sie wurde — in Saarlouis — gezwungen, die französischen Fahnen durch Hutabnehmen zu grüßen. Leitende Beamte, zahlreiche angesehene Einwohner und jeder, der sich irgendwie mißliebig machte, wurde ausgewiesen. Gleichzeitig setzte eine umfangreiche Propaganda für die Annexion durch Frankreich ein. Ihre Erfolglosigkeit verdient festgehalten zu werden, ebenso wie die letzten Willensäußerungen der Bevölkerung vor dem Friedensschluß (Deutsches Weißbuch: Das Saargebiet unter der Herrschaft des Waffenstillstandsabkommens und des Vertrages von Versailles, Berlin 1921, Nr. 9, 16, 24). Sämtliche Abgeordnete des Saargebietes in der Nationalversammlung stimmten gegen die Annahme des Versailler Vertrages.

Erst nach dieser „Vorbereitung" durch französische Militärgewalt begann die Herrschaft des Völkerbundes. Damit kommen wir zum eigentlichen Gegenstand unserer Untersuchung. Nach 15 Monaten wurde die französische Militärdiktatur von der Regierungskommission des Völkerbundes abgelöst. Diese trat — wenigstens formell — die Regierung am 26. Februar 1920 an. Tatsächlich dauerte daneben die Herrschaft des französischen Militärs noch lange Zeit nahezu unumschränkt fort. Sie ist bis heute nicht ausgeschaltet.

Zunächst hatte sich der Völkerbund mit der Grenzkommission für das Saargebiet zu befassen und drei von deren fünf Mitgliedern zu ernennen. Dies mußte, nach Artikel 48, binnen zwei Wochen nach Ratifikation des Versailler Vertrages geschehen. Demgemäß ernannte der Rat in seiner ersten Sitzung, am 16. Januar 1920 in Paris, einen Engländer, einen Belgier und einen Japaner. Die Wahl hätte nach dem Wortlaut des Vertrages (Art. 48) ebensogut auf Neutrale fallen können. Dies hätte aber nicht dem Geist der Pariser Friedenskonferenz entsprochen.

Auf seiner zweiten Tagung befaßte sich der Rat mit der Verwaltung des Saargebietes. Berichterstatter war der griechische Delegierte, der Gesandte in London, Caclamanos, obwohl Griechenland damals überhaupt noch nicht Mitglied des Bundes war. Der Bund hat gar nicht erst die Frage erörtert, ob er diese Aufgabe mit den daran geknüpften Bedingungen übernehmen solle. Obwohl er immer bestreitet, lediglich ein ausführendes Organ des Feindbundes zu

sein, übernahm er ohne weiteres diesen bedenklichen Auftrag. Er machte sich sogleich daran, den Ausschuß zu ernennen, dem nach § 16 der Anlage zu Artikel 46 die Regierung zu übertragen ist.

Deutschland hat in Artikel 49 zugunsten des Völkerbundes auf die Regierung — nicht auch auf die Souveränität — des Saargebiets verzichten müssen. Die Souveränität geht (nach § 35 der Anlage zu Art. 47) nur dann auf den Völkerbund über, wenn sich die Bevölkerung des Saargebiets 1935 für die Beibehaltung der Völkerbundsherrschaft entscheidet. Gemäß § 16 wird die Regierungsgewalt durch einen Ausschuß von fünf Personen ausgeübt, die der Rat des Völkerbundes ernennt. § 17 besagt, daß hierunter sich befinden sollen: ein Franzose, ein aus dem Saargebiet stammender und dort ansässiger Nichtfranzose (der aber nicht Deutscher zu sein braucht) und drei Mitglieder, die anderen Ländern als Frankreich und Deutschland angehören. Vom Saarländer abgesehen, ist also kein deutscher Vertreter zugelassen, wohl aber ein Franzose! Diese Zusammensetzung ist die Wurzel allen Unheils. Der Völkerbund übt die Regierungsgewalt als Treuhänder aus (Art. 49). Nach dem Sinne des Vertrages hätten drei Mitglieder des Regierungsausschusses Vertreter neutraler Staaten sein müssen. Statt dessen ernannte der Rat des Völkerbundes einen Belgier, nämlich den bisherigen Militärattaché in Paris (!), einen französischen Dänen[5]) und einen Canadier. Als französisches Mitglied wählte er den Staatsrat Rault. Auch der Generalsekretär und sein Stellvertreter sind Franzosen. Die Frage, wem der Vorsitz zu übertragen wäre, spielte in den Erörterungen des Rates eine besondere Rolle. Der Versailler Vertrag bestimmt hierüber nichts. Es hätte deshalb sehr nahe gelegen, ihn dem Saarländer anzuvertrauen. Der Rat wählte aber den Franzosen mit der Begründung, daß das Saargebiet doch ganz von Frankreich abhängig sein werde und daß deshalb der Einfluß des französischen Vorsitzenden der Entwicklung des Landes nützlich sei (!). Es wurden in dieser Gesellschaft von Treuhändern keinerlei Bedenken dagegen laut, daß hierdurch die Pariser Annexionsabsicht ungebührlich gefördert werde[6]). Diese Entscheidung bedeutete für Frankreich einen großen Erfolg.

Gegenüber diesem französischen Übergewicht war der Vertreter des Saargebietes von vornherein machtlos. Deshalb legte der erste Inhaber dieses Postens, Gutsbesitzer A. v. Boch, sein Amt bereits am 8. August 1920 nieder. Der Rat unternahm dann einen Schritt, der ihn für alle Zeiten richtet. Er ernannte, ohne vorher irgendwie mit der Bevölkerung Fühlung zu nehmen oder sich um ihre Wünsche zu kümmern, einen der größten Franzosenfreunde, die er im

5) Der bekannte Pariser Rennstallbesitzer und Lebemann Graf Moltke-Huitfeld.

6) „Der Vorsitzende ist die ausführende Stelle des Ausschusses", § 18 Absatz 2 der Anlage zu Artikel 46.

Saargebiet finden konnte, zu dessen Vertreter in dem Ausschuß. Es war dies ein Arzt, Dr. Hector, den die französische Militärbehörde als Anerkennung für seine Förderung ihrer Bestrebungen zum Bürgermeister von Saarlouis ernannt hatte. Kennzeichnend für diesen Mann, der bisher weiteren Kreisen der Bevölkerung ganz unbekannt war, ist die Art, wie er im April 1919 dafür eintrat, daß Saarlouis französisch werde[7]). Kurz darauf, im Juni 1919, hat er eine wirtschaftliche Eingabe der Stadtverordneten von Saarlouis an den damals noch nicht bestehenden Regierungsausschuß bei ihrer Übersetzung aus dem Deutschen ins Französische in eine Loyalitätserklärung für Frankreich umzufälschen versucht[8]). Auf Vertrauensleute dieser Art stützt sich die Regierung des Völkerbundes. Um zu ermessen, was das bedeutet, muß man sich die Entrüstung aller Feindbundsländer gegen die flämischen Aktivisten vergegenwärtigen, die unter der deutschen Zivilverwaltung Dienst getan haben. Die belgische Regierung hat ihnen ausnahmslos den Prozeß gemacht.

Man könnte dem Rate vielleicht zugute halten, daß er sich am 20. September 1920 noch nicht der Tragweite seiner Handlungen bewußt war, als er Hector zum Vertreter des Saargebiets ernannte, obwohl dies kaum anzunehmen ist. Jedenfalls läßt es sich aber durch nichts entschuldigen und durch nichts rechtfertigen, daß er diese Ernennung am 30. August 1921 und am 2. September 1922 von neuem bestätigte, trotz wiederholter Mißtrauenskundgebungen der Bevölkerung und ohne auf deren Wunsch zu hören, daß ihr wenigstens ein Vorschlagsrecht eingeräumt werde. Im letztgenannten Jahre waren die vorher eingereichten Proteste des Saargebietes — insbesondere die wohlbegründete Eingabe vom 24. Juli — so heftig und die Erregung über die trotzdem erfolgte Bestätigung so groß, daß sogar die Bundesversammlung nicht daran vorübergehen konnte. Selbst ein Mann wie Lord Robert Cecil, der auf der zweiten Bundestagung die Saarverwaltung vorbehaltlos gelobt hatte, sprach vor der dritten Versammlung, am 6. September 1922, die Hoffnung aus, daß der Rat künftig die Wünsche der Bevölkerung berücksichtigen und wenigstens den Landesrat befragen möge. Balfour (England), der am 8. September den Rat in Schutz nahm, suchte die Versammlung mit dem Schlagwort „Propaganda" zu beruhigen. Alle Klagen seien nichts als Wahlmache für 1935! Allerdings muß Balfour zugute gehalten werden, daß er die gegen Hector erhobene Anschuldigung für unbegründet halten mußte, denn er stützte sich auf ein Gutachten eines Sachverständigen, demzufolge die Übersetzung Hectors dem deutschen Text genau entspreche; leider hatte

7) Deutsches Weißbuch Nr. 18, 23.
8) Denkschrift der politischen Parteien des Saargebiets: „Betr. Dr. Hector, Mitglied der Regierungskommission des Saargebiets" (1922).

dieser Sachverständige zwei andere Texte miteinander verglichen als die, auf denen die Beschwerden der Bevölkerung beruhten.

Der Rat ist aber nicht geneigt, auf die Wünsche der Bevölkerung Rücksicht zu nehmen. Trotz der allgemeinen Mißstimmung gegen den derzeitigen Regierungsausschuß hat er am 26. März 1922 beschlossen, die Mandate der Mitglieder des Ausschusses „zur Wahrung der Kontinuität seiner Verwaltung" noch zweimal, also bis 1925, zu erneuern. Die Vorstellungen der Einwohnerschaft beantwortete der Rat also mit einer — an sich ganz überflüssigen — Vertrauenskundgebung für den Ausschuß [9]).

Seine Aufgaben sind dem Regierungsausschuß in dem Vertrage von Versailles deutlich vorgezeichnet. Auch die ihm bei Beginn seiner Tätigkeit vom Völkerbundsrat erteilten Weisungen entsprachen natürlich den Bestimmungen dieses Vertrages. Nur in einem Punkte führten sie eine naheliegende Neuerung ein: Der Ausschuß wurde angewiesen, periodisch dem Rat Bericht zu erstatten. Im übrigen sollte ihm, nach dem Beschluß vom 13. Februar 1920, möglichst freie Hand gelassen werden. Der Rat wollte sich nur die Rolle einer obersten Berufungsinstanz vorbehalten.

Der Ausschuß trat bald zusammen, war aber zunächst nur vier Köpfe stark und wußte nicht einmal, wer das fünfte Mitglied sein werde. Dieses [10]) traf erst im April ein, bei seiner Ankunft bezeichnenderweise von französischem Militär mit der Marseillaise begrüßt. Am 21. Februar siedelten die vier nach Saarbrücken über und vereinbarten eine Verteilung der Geschäfte. Diese geschah wohl ganz im Einklang mit den Absichten der Alliierten, denn der Franzose erhielt Inneres, Äußeres, Handel, Industrie, Arbeit und Sozialversicherung, der Saarländer Landwirtschaft, Gesundheits- und Fürsorgewesen, der Belgier die öffentlichen Arbeiten, Eisenbahnen, Post und Telegraphen, der Däne Unterricht, Kirche, Justiz und Wohlfahrtspflege, der Canadier Finanzen, Steuern, Zölle, Forsten und Ernährung.

Am 26. Februar übernahm der Ausschuß offiziell die Regierung des Saargebietes. In seiner zu diesem Anlaß veröffentlichten Kundgebung erklärte er, das Land im Namen des Völkerbundes regieren, sowie alle Bestimmungen des Versailler Vertrages zur Durchfüh-

9) Die deutsche Regierung hat durch Note vom 25. April 1922 gegen diese Verletzung des § 17, der nur eine Erneuerung der Mandate von Jahr zu Jahr kennt, Einspruch erhoben; der Rat hat am 16. Mai 1922 seinen Beschluß aufrechterhalten, woraufhin die deutsche Regierung in einer Note vom 5. Juli 1922 ihren Einspruch wiederholt hat.

10) Der Canadier Waugh, früher Bürgermeister von Winnipeg, einer Stadt von 136 000 Einwohnern. Es ist dies der einzige nicht von Frankreich präsentierte Kandidat und im Regierungsausschuß das einzige Mitglied, zu dem die Bevölkerung ein gewisses Vertrauen besitzt. Der Herstellung engerer Beziehungen stehen jedoch sprachliche Schwierigkeiten im Wege, die sich anscheinend nur sehr schwer überwinden lassen.

rung bringen zu wollen. Der Aufruf, der alle Macht der Regierung vom Friedensvertrage herleitet, von der „Notwendigkeit der Wiedergutmachung" spricht, und an mehreren Stellen drohende Töne anschlägt, liest sich wie eine Kundgebung der Alliierten.

Bei der Übernahme der Regierungsgewalt beließ der Ausschuß zunächst eine Anzahl von Offizieren der französischen Besatzungstruppen in den bisherigen Verwaltungsstellen. Unter Berufung auf § 30 der Anlage zu Artikel 46 des Versailler Vertrages [11]) behielt er ferner die französischen Besatzungstruppen bei. Der Einfluß der französischen Militärgewalt blieb unvermindert. Am 25. März berichtete zwar der Regierungsausschuß dem Rat, kein Saareinwohner werde künftig vor ein Kriegsgericht geladen werden. Bereits im April 1920 wurde aber dem französischen kommandierenden General gestattet, einen Redakteur der „Volksstimme" wegen eines Artikels über die blutigen Vorkommnisse bei der Besetzung von Frankfurt a. M. vor ein französisches Kriegsgericht zu ziehen, wo er — im Kontumazialverfahren — natürlich verurteilt wurde. Der Regierungsausschuß erklärte in seinem Bericht an den Rat vom 1. Mai, daß er den Redakteur dem Kriegsgericht überlassen mußte, weil er von Gerichten des Landes, den einzigen, die der Versailler Vertrag zuläßt, freigesprochen worden wäre. (!)

Nach dem Versailler Vertrag besitzt der Regierungsausschuß fast unumschränkte Gewalt. Nur bei der Änderung von Gesetzen und Verordnungen und bei der Einführung neuer Steuern soll er nach § 23 und § 26 der Anlage zu Artikel 46 zunächst eine „Äußerung der gewählten Vertreter der Bevölkerung" herbeiführen. Über die Form der Einholung dieser Äußerung entscheidet aber der Ausschuß selbst. Die gesetzliche Ordnung des Grubenbetriebes darf erst „nach Befragung des französischen Staates" eine Änderung erfahren. Nirgends gibt es sonst in Europa eine derartig absolutistische Regierungsgewalt. Dieser Ausschuß ist nur dem Völkerbunde, nicht aber der Bevölkerung des Saargebietes oder deren gewählten Vertretern verantwortlich. Der Rat des Völkerbundes, die Appellationsinstanz, legt jedoch seinen Entscheidungen nahezu ausschließlich die Berichte zugrunde, die ihm der Ausschuß erstattet, ein circulus vitiosus, aus dem sich so leicht kein Ausweg finden läßt. Unter diesen Umständen hat sich die Bevölkerung seit dem Sommer 1921 veranlaßt gesehen, fast zu jeder Tagung des Rates eine Abordnung zu entsenden, um wegen der trostlosen Verhältnisse im Saargebiet vorstellig zu werden. Der Zustand erinnert an den eines gewaltsam unterworfenen Landes. Dieser Sachverhalt stützt sich auf die Bestimmungen des Versailler Vertrages. Es ist ein merkwürdiges Bild, daß die Mächte, die den Völkerbund im

11) „Dem Regierungsausschuß liegt es ob, in allen eintretenden Fällen für den Schutz der Person und des Eigentums im Saarbecken zu sorgen."

Namen und als Symbol der Demokratie geschaffen haben, gerade diesem Völkerbunde die Aufgabe zuwiesen, im Saargebiet absolutistisch zu regieren. In einer Denkschrift der politischen Parteien an den Völkerbund vom April 1922 heißt es deshalb: „Die öffentliche Meinung der Welt kann und wird es nicht dulden, daß der einzigen, dem Völkerbunde direkt anvertrauten Bevölkerung die elementarsten Grundrechte vorenthalten werden und sie nach den absolutistischen Methoden des Mittelalters verwaltet wird."

Der Regierungsausschuß soll (nach Art. 46) die Rechte und die Wohlfahrt der Bevölkerung sicherstellen und Frankreich volle Freiheit bei der Ausbeutung der Kohlengruben verbürgen. Das Wohl der Bevölkerung, für das der Versailler Vertrag nur sehr unzureichende Vorsorge getroffen hat, steht somit an erster Stelle. Der Regierungsauschuß hat trotzdem in erster Linie Frankreichs Interessen im Auge, noch weit über die Freiheit der Ausbeutung der Gruben hinaus, die übrigens noch niemals irgendwie in Frage gestellt worden ist.

Die ersten Arbeiten des Regierungsausschusses bestanden darin, die ungeheure Menge schwebender Fragen zu lösen, die die mehr als einjährige Militärdiktatur der französischen Generale Andlauer und Wirbel teils hervorgerufen hatte, teils nicht zu lösen vermochte. Es wurde jedoch unter der Herrschaft des Völkerbundes nicht etwa eine neue Aera eingeleitet, die von der französischen Militärherrschaft eingeschlagene Richtung vielmehr beibehalten. Die Truppen selbst blieben ja im Lande. Ebenso die französische Gendarmerie und die französischen Kriegsgerichte. Der Regierungsausschuß sorgte auch für die Aufrechterhaltung und Durchführung der französischen Verfügungen, wie ungerecht diese auch im einzelnen waren (Weißbuch N. 216). Der Regierungsausschuß hat ferner fast alle wichtigen Posten der Verwaltung Franzosen anvertraut, die naturgemäß der Landessprache nur zum Teil mächtig sind. Derselbe Ausschuß verlangt dagegen von den Selbstverwaltungskörpern, daß sie bei der Besetzung von Stellen (z. B. des Bürgermeisterpostens) Einheimische bevorzugen und nicht auf Deutsche zurückgreifen, die außerhalb der Grenzpfähle des Saargebietes beheimatet sind.

Dabei ist bereits das wirtschaftliche Übergewicht Frankreichs im Saargebiet, wie es durch den Friedensvertrag festgelegt wurde, ungeheuer. Das volle und unbeschränkte, völlig schulden- und lastenfreie Eigentum an den Kohlengruben und ihren sämtlichen Nebenanlagen ging mit dem ausschließlichen Ausbeutungsrecht gemäß Artikel 45 am 17. Januar 1920 auf den französischen Staat über. Hierdurch wurden seiner wirtschaftlichen Herrschaft 75 000 Arbeiter und Angestellte unmittelbar unterworfen. Mit ihren Angehörigen sind das etwa 300 000 Personen, also zwei Fünftel der Einwohnerschaft des Saargebiets. Die höheren deutschen

Beamten wurden nach und nach entlassen und durch eine viel größere Zahl von Franzosen ersetzt. Darüber hinaus hat Frankreich die Hand auch nach den übrigen Industrien, vor allem den Eisenwerken ausgestreckt. Die französische Regierung hat es verstanden, mit der Drohung, die Kohlen- und Erzlieferung einzustellen, die meisten deutschen Hüttenbesitzer zu zwingen, die Aktienmehrheit an Franzosen abzutreten [12]). Auch hier werden vielfach französische Direktoren und Beamte eingesetzt. Vielen der letzteren scheinen nur politische Aufgaben gestellt zu sein. Alle verfolgen sie das Endziel ihrer Regierung: die Annexion des Saargebiets.

Durch den französischen Besitz der Gruben entsteht ein Staat im Staate. Das Wirtschaftsleben unter der Erde ist künstlich und unvernünftigerweise von dem oberirdischen getrennt. Eine fremde Regierung erhält ungeheuren wirtschaftlichen, sozialen und auch politischen Einfluß. Das letztere ist um so bedenklicher, als diese selbe Regierung an dem Ausgang der Volksabstimmung im Jahre 1935 interessiert ist. Frankreich hat auch nicht die Gruben, wie zunächst erwogen wurde, an eine private Aktiengesellschaft verpachtet, sondern sich für den Staatsbetrieb entschieden, ausgesprochenermaßen, um durch die Grubenverwaltung den politischen Einfluß Frankreichs wirksam ausüben und sogar ausdehnen zu können und einen Propagandafeldzug zu führen. Dies widerspricht natürlich dem Hauptzweck der Versailler Vertragsbestimmungen, der Regierungsausschuß läßt aber Frankreich ruhig gewähren, ja es bestehen sogar die engsten Beziehungen zwischen dessen französischen Mitgliedern und den politischen Beamten der Grubenverwaltung. Die Leiter der französischen Propaganda im Saargebiet geben auch Frankreichs Ziel offen zu: die Bevölkerung durch wirtschaftliche Mittel zu beherrschen und sie für eine offene oder verschleierte Annexion gefügig zu machen. Nur wird meist dies anrüchige Wort vermieden und von „Annäherung", „Umstellung", „wirtschaftlichen Notwendigkeiten" usw. gesprochen, deren Mindestziel die Autonomie des Saargebiets unter französischem Protektorat ist.

Vom rein wirtschaftlichen Standpunkt aus ist es sehr zweifelhaft, ob der Erwerb der Kohlengruben für Frankreich ein gutes Geschäft war. Die Jahresförderung bleibt bisher noch beträchtlich hinter der Ziffer des letzten Friedensjahres zurück. Sie betrug 1921 knapp 10 Millionen Tonnen an Stelle von annähernd 14 Millionen im Jahre 1913 (1919 waren es — nach französischer Statistik — 8,98 und 1920 9,41 Millionen; für 1922 wird eine Ziffer von annähernd 11 Millionen erwartet; die Leistung pro Kopf und Tag gibt eine französische Statistik an mit 477 kg für 1913, 500 kg für

12) Neuerdings richtet sich die französische Begehrlichkeit auch auf andere Industriezweige.

1920, 550 kg für 1921, 617 kg für 1922, eine deutsche Statistik dagegen die Leistung für 1913 auf 792 kg). Der Grund liegt darin, daß die Saarkohle wegen ihrer geographischen Lage und ihrer geringeren Qualität keinen großen Aktionsradius hat und (neben dem beschränkten französischen) auf die alten deutschen Absatzmärkte angewiesen ist. Auf diesem wird sie aber durch die von Frankreich eingeführten Frankenpreise und durch mancherlei sonstige Maßnahmen immer weniger abnahmefähig. Mit englischer, amerikanischer, belgischer und vor allem deutscher Reparationskohle kann sie nicht in Wettbewerb treten. Hierzu kommen noch die sehr hohen Ausgaben der Grubenverwaltung für politische Zwecke (Informationsbüro, Werbebüro, Schulabteilung usw.). Sachverständige schätzen den Verlust, mit dem die französische Grubenverwaltung arbeitet, auf drei bis vier Millionen Franken im Monat. Diese Last ist aber von der französischen Regierung bisher willig getragen worden angesichts der politischen Macht, die ihr der Besitz der Gruben und deren staatliche Verwaltung einräumt.

Damit sind aber die wirtschaftlichen Druckmittel Frankreichs noch keineswegs erschöpft. Nach § 32 der Anlage zu Artikel 46 unterliegt der Umlauf des französischen Geldes im Saargebiet keiner Beschränkung, und der französische Staat hat das Recht, sich bei Zahlungen, die mit der Ausbeutung der Gruben zusammenhängen, des Francs zu bedienen. Der Vertrag geht also davon aus, daß grundsätzlich die deutsche Währung beibehalten werden soll. Frankreich hat aber den Frankenumlauf als willkommenes Mittel zur „Durchdringung" des Saargebietes benützt. Hierbei fand es beim Regierungsausschuß willige Unterstützung. Die Einführung des französischen Geldes erfolgte zunächst am 1. Juli 1920 durch die französische Grubenverwaltung (gegen deren Rat, auf Pariser Weisung), am 1. Dezember 1920 durch die unter französischem Einfluß stehende Hüttenindustrie und vom 1. Mai 1921 ab auch durch den Regierungsausschuß, zunächst bei Post und Eisenbahn (Verordnung vom 16. März 1922), dann schrittweise bei den anderen Verwaltungszweigen[13]). Ende 1922 erhielten fast drei Viertel der erwerbstätigen Bewohner ihr Einkommen in Franken, nachdem der Regierungsausschuß einen Teil der heftig widerstrebenden Gemeindevertretungen nach und nach mit Lockungen und Zwangsmitteln zur Einführung der Frankenbesoldung ihres Personals und damit zur Erhebung gewisser Steuern und Gebühren in französischer Währung gebracht hatte. Hingegen vollzog und vollzieht sich das Geschäftsleben fast ausschließlich in Mark; die Frankenverdiener müssen also ihr Einkommen erst umwechseln, bevor sie Einkäufe machen können.

13) Dabei hatten am 22. Januar 1921 70 v. H. der Beamten, Angestellten und Arbeiter der Eisenbahn, Post und Telegraphie die Frankenzahlung abgelehnt.

Der im Saarbecken herrschende Währungsdualismus bliebe erträglich, wenn beide Währungen stabil wären. Da dies aber nicht der Fall war, sondern die Mark dauernd fiel, entstand immer größere Verwirrung. Insbesondere gerieten die Industrien in Bedrängnis, die ihre Produkte zum erheblichen Teil in Deutschland — gegen Mark — verkauften. Sie waren gezwungen, für diese immer schlechter werdende Mark Francs zu kaufen, um ihre Ausgaben für Löhne, Kohle, Erze und Frachten zu decken. Einzelne Werke haben in Zeiten eines raschen Marksturzes Verluste von 10 bis 40 Millionen Mark monatlich gehabt. Dabei ist die Gewinnung neuer Märkte mit den größten Schwierigkeiten verbunden, weil die nichtdeutschen Märkte zu entlegen und auch schon von anderen Industrien belegt sind. Dies letzte gilt besonders von dem französischen Markt, der sich angesichts der französischen Überproduktion an Eisen gegen den Wettbewerb des Saarbeckens energisch wehrt. Die Erweiterung des Frankenumlaufs erfolgte übrigens seinerzeit gegen den Rat der saarländischen Wirtschaftskreise, die sich ausnahmslos in ausführlichen Gutachten dagegen ausgesprochen haben. Der Regierungsausschuß hat diese Gutachten unberücksichtigt gelassen.

Auch die deutsche Regierung hat gegen die Einführung der Frankenwährung im Saargebiet (über den § 32 der Anlage zu Art. 46 hinaus) Einspruch erhoben: Note vom 18. April 1921. Die vom 25. Juni 1921 datierte Antwort des Völkerbundes lautete dahin, daß der Rat, der sich am 20. Juni 1921 mit der Frage befaßt hatte, keinen Anlaß zu Bemerkungen gegenüber den Maßnahmen des Regierungsausschusses sehe.

Die unvernünftige Zollunion mit Frankreich und der Währungsdualismus sind die beiden Momente, die das Wirtschaftsleben des Saarbeckens am meisten belasten. Hinzu kommen noch die allgemeinen Gründe für die Wirtschaftskrisis in Europa. Zusammen bewirken sie eine ausgesprochene Unruhe, Nervosität und Unstabilität des wirtschaftlichen Treibens. Fremde Besucher des Landes lassen sich leicht durch Äußerlichkeiten täuschen. Sie sehen den regen Geschäftsverkehr, die Kauflust des Publikums, das eine begründete Scheu vor dem Geldbesitz hat, den starken Besuch der Vergnügungsstätten usw. Was sie aber nicht sehen, ist das Elend der Klassen, die von einem festen Einkommen in Markwährung leben müssen. Je besser es den Frankenverdienern geht, um so schlechter wird natürlich die Lage der Markverdiener. Die Bevölkerung wird so also in zwei Teile zerrissen, und die Annahme liegt nahe, daß Frankreich und der Regierungsausschuß gerade dies mit der Einführung der Frankenwährung beabsichtigten. Der fremde Beobachter sieht auch nicht die Sorgen der Industriellen und Kaufleute, die sich fragen, wann dies Kartenhaus einstürzen werde. Die einreißende Verschwendungssucht, das Spekulations-

fieber, der Rückgang der Arbeitsleistung, das Zusammenströmen unlauterer Elemente, das Auftauchen und Verschwinden einzelner Konjunkturindustrien, kurz die ungesunde Grundlage des Wirtschaftslebens muß früher oder später zu schweren Krisen führen.

Es hat nicht den Anschein, als ob der Regierungsausschuß des Völkerbundes den schwierigen wirtschaftlichen Aufgaben gewachsen sein wird, die ihm noch bevorstehen. Bisher hat er alle Fragen lediglich nach ihrer politischen Seite beurteilt, wenn er auch in seinen Berichten an den Völkerbund andere Erwägungen vorschützt. Gewiß hat er keine leichte Aufgabe. Wenn ihm aber auch in wichtigen Wirtschaftsfragen durch den Versailler Vertrag die Hände zugunsten Frankreichs gebunden sind — allerdings längst nicht so weit, als er sie sich selbst gebunden hat —, so besitzt er doch auf anderen Gebieten weitgehende Vollmacht. Auch werden ihm durch denselben Vertrag hinsichtlich der Bevölkerung, ihres Wohlergehens und ihrer Rechte bestimmte Verpflichtungen auferlegt, die nach Artikel 46 den französischen Grubeninteressen vorgehen sollen. Wenn man in den vorerwähnten Fragen dem Völkerbundsausschuß meist nur Unterlassungen vorwerfen kann, über die zu urteilen es heute vielleicht noch zu früh wäre, sind nunmehr eine Reihe von Verfehlungen festzustellen, die die Geschichte ganz zweifellos verurteilen wird.

Der Völkerbund übt die Regierungsgewalt im Saargebiet als Treuhänder aus. Ein Treuhänder hat die Verpflichtung, das ihm anvertraute Gut unversehrt dem Auftraggeber oder dessen Bevollmächtigten zurückzuerstatten. Auch schreibt der Versailler Vertrag dem Regierungsausschuß Maßnahmen zur Sicherung der Rechte und der Wohlfahrt der Bevölkerung vor. Dementsprechend hat der Rat des Völkerbundes den Ausschuß am 13. Februar 1920 angewiesen, sich ausschließlich dem Wohlergehen der Bevölkerung zu widmen. Wenn sich aber dieser statt dessen von französischen Wünschen leiten ließ, so hat der Rat nur in den seltensten Fällen hieran Anstoß genommen. Sieht man von den rein wirtschaftlichen Rechten Frankreichs auf die Saargruben ab, die durch den Versailler Vertrag nach verschiedenen Richtungen besonders gesichert wurden, und die der Regierungsausschuß achten muß, so lag diesem nur eine Aufgabe ob, die freilich ein zweifaches Gesicht hat: er sollte das Saargebiet als ein dem Völkerbunde anvertrautes Gut fünfzehn Jahre lang so verwalten, daß es in seinem Wesen unverändert und trotz der schweren wirtschaftlichen Bestimmungen des Versailler Vertrages unversehrt bliebe. Dieser Aufgabe ist der Ausschuß in keiner Weise gerecht geworden. Er hat es vielmehr von Anfang an darauf abgesehen, die künftige Annexion oder zum mindesten Angliederung des Landes durch Frankreich vorzubereiten, indem er selbst französische Propaganda trieb, der französischen

Regierung in vielen politischen und kulturellen Fragen freie Hand ließ und die Bevölkerung des Saargebietes künstlich von Deutschland abzuschnüren trachtete. Diese Haltung ist Vertragsbruch. Eine treuhänderische Verwaltung darf nicht einen der beiden an dem endgültigen Besitz des Landes interessierten Staaten bevorzugen.

Wie bereits oben erwähnt, hat der Regierungsausschuß fast alle einflußreichen Beamtenstellen in der Zentralverwaltung des Saargebietes (Ministerialdirektoren, Kabinettchefs, Fachvertreter und Privatsekretäre) ausschließlich mit Franzosen besetzt. Fiel die Wahl auf andere Ausländer, so waren es ausgesprochene Franzosenfreunde. Zum Vorsitzenden des Obergerichts wurde der Schweizer „Professor" Nippold ernannt, ein erbitterter Deutschenfeind, der während des Krieges unermüdlich für Frankreich Propagandadienste leistete. Die den einheimischen Beamten wiederholt gegebene Zusicherung, keine Ausländer mehr anzustellen, wurde immer wieder gebrochen. Ein deutscher Beamter nach dem anderen wird entlassen, d. h. ausgewiesen. Dabei wird mit Beamtenstellen, wahrscheinlich um recht viele Zentren französischer Einflußmöglichkeiten zu schaffen, in der Zentralverwaltung ein großer Luxus getrieben. Der vom Ausschuß aufgebaute Verwaltungsapparat ist für das kleine Saargebiet viel zu ausgedehnt und kostspielig. Nach dem Budget des Rechnungsjahres 1922/23 erforderten der Regierungsausschuß und die Zentralverwaltung allein einen Zuschuß von 17 Millionen Mark und 4,5 Millionen Francs[14]). Nicht allein werden möglichst viele französische Beamte in das Land hineingezogen, diese erhalten auch noch auf Kosten der deutschen Bevölkerung besondere Rechte verliehen. Der Regierungsausschuß hat am 15. Juni 1921 verfügt, daß Fremde schon nach dreijährigem und wenn sie Beamte sind, schon nach einjährigem Aufenthalt im Saargebiet „die Rechte eines Saarbewohners", vor allem das aktive Wahlrecht, erhalten. Bewohner des Saarbeckens verlieren dies Recht schon nach einjähriger Abwesenheit. Für Deutsche aus Deutschland kommt es kaum in Frage, da ihr Zuzug vom Völkerbundsausschuß tunlichst verhindert wird.

14) Ein peinliches Gegenstück zu dieser Verschwendung bildet der Formalismus des Regierungsausschusses gegenüber der Not und dem Elend der alten Pensionäre und der Kriegsbeschädigten. Während dem Ausschuß kein Betrag hoch genug ist, überflüssige ausländische Beamte weit über das Maß der wirtschaftlichen Notwendigkeit hinaus zu besolden, leiden die alten Beamten und deren Witwen, die ihr Leben im Dienste der Allgemeinheit aufgebraucht haben, bitterste Not, quälen sich tapfere Soldaten und ihre Hinterbliebenen um ein Hungerbrot. Ihnen bietet der Minister für Volkswohlfahrt, Dr. Hector, eine Bettelsuppe, wo sie Rechte zu beanspruchen haben. Erst die Verhandlungen, die im November 1922 in Frankfurt a. M. zwischen der deutschen Regierung und dem Ausschuß stattfanden, haben diese traurigen Verhältnisse etwas gebessert.

Auf anderen Gebieten offenbaren sich noch weit deutlicher die Ziele, die der Ausschuß verfolgt. In § 28 ist den Einwohnern des Saargebietes ausdrücklich die Beibehaltung ihrer Sprache zugesichert [15]). Damit ist die ausgedehnte Verwendung französischer, belgischer und anderer ausländischer Beamter, die kein Deutsch verstehen, unvereinbar. Die deutschsprachige Bevölkerung ist im Verkehr mit den Behörden benachteiligt. Derselbe Paragraph sichert der Bevölkerung die Erhaltung ihrer Schulen zu. Der französische Staat hat lediglich nach § 14 das Recht, „als Nebenanlagen der Gruben Volksschulen oder technische Schulen für das Personal und die Kinder des Personals" zu unterhalten. Die an sich schon eine Abnormität darstellende Erteilung von Unterricht durch Frankreich in dem vom Völkerbund verwalteten Saargebiet hat einen vernünftigen Sinn natürlich nur, wenn sie lediglich auf französische Kinder bezogen wird; nur so ist sie auch vereinbar mit dem erwähnten § 28. Der Regierungsausschuß hat aber diese wohlbegründete strenge Grenzlinie vollkommen verwischt und bestimmt, daß jedes einheimische Kind, mag es zum Grubenpersonal gehören oder nicht, der gesetzlichen Schulpflicht durch den Besuch der französischen Schulen genügen kann. Erst diese Anordnung ermöglichte es der Bergwerksverwaltung, mit allen Mitteln deutsche Kinder in die französischen Volksschulen hineinzuziehen, in denen natürlich französische Propaganda getrieben wird. Die Beamten und Arbeiter werden bedrückt, wenn sie ihre Kinder nicht in diese französischen Anstalten schicken; tun sie es aber, so winken ihnen allerlei Vorteile. Darüber hinaus hat aber der Regierungsausschuß französischen Sprachunterricht in den deutschen Volksschulen eingeführt. Dieses Vorgehen ist vertragswidrig und besitzt auch keinerlei innere Berechtigung, da die deutsch-französische Sprachgrenze etwa 50 Kilometer westlich des Saarbeckens liegt. Angeblich soll die Teilnahme an diesem Unterricht lediglich freigestellt werden. Die Schulabteilung des Regierungsausschusses hat aber im Juni 1922 angeordnet, daß die Eltern beim Fernbleiben ihrer Kinder von diesem „fakultativen" französischen Sprachunterricht zu bestrafen seien, obwohl seinerzeit ausdrücklich versichert worden war, daß die Meldungen jederzeit von den Eltern zurückgenommen werden könnten. Es bedarf übrigens keiner Erläuterung, daß die Einführung französischen Unterrichts der sonstigen Ausbildung zum Nachteil gereichen muß, da die entsprechende Zahl anderer

15) Kaum war aber der Versailler Vertrag, am 10. Januar 1920, in Kraft getreten, als der Kommandant der Besatzungstruppen, General Wirbel, am 30. Januar die Postwertzeichen mit dem französischen Aufdruck „Sarre" versehen ließ. Im März 1920, nachdem also bereits der Ausschuß die Regierung übernommen hatte, gelangte eine zweite (bayerische) Serie „Sarre"-Marken zur Ausgabe. Diese Serien wurden erst am 15. September 1920 aus dem Verkehr gezogen.

Stunden ausfällt. Als aber der Kreisschulrat von Saarbrücken auf diese Bedenken hinwies, wurde er (im März 1922) vom Regierungsausschuß kurzerhand entlassen. Die Lehrerverbände des Saargebietes haben ebenfalls Einspruch erhoben, immerhin mit dem Erfolg, daß die beabsichtigte Einführung obligatorischen französischen Unterrichts unterblieb. Übrigens versucht sich der Regierungsausschuß auch darüber hinaus in allerhand „Reformen" des Schulwesens und Experimenten, die einer landfremden Regierung nicht zukommen, ganz abgesehen davon, daß der Versailler Vertrag die Beibehaltung des bisherigen Schulwesens vorsieht[16]).

Während er in den deutschen Schulen französische Propaganda treibt, läßt der Regierungsausschuß auf den Straßen französisches Militär paradieren, das der Bevölkerung so recht veranschaulicht, unter wessen Herrschaft sie lebt. Gemäß § 30 der Anlage zu Artikel 46 soll im Saargebiet weder allgemeine Wehrpflicht noch freiwilliger Heeresdienst bestehen. Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung soll ausschließlich eine örtliche Gendarmerie sorgen. Obwohl somit die Errichtung dieser Gendarmerie dem Regierungsausschuß vom Versailler Vertrage vorgeschrieben wird, ist er nur sehr zögernd an diese Aufgabe herangegangen; nach fast dreijähriger Tätigkeit hat der Regierungsausschuß ganze 155 Gendarmen zusammengebracht. Im Widerspruch zum Vertrage unterhält dagegen die französische Regierung, angeblich zum Schutze ihrer Gruben und auf Wunsch der zumeist französisch orientierten Hüttenwerke, französische Truppen im Saargebiet. Es handelt sich um recht starke Verbände. Während vor dem Kriege Deutschland in dieser Grenzprovinz nur in den Städten Saarbrücken und Saarlouis Garnisonen unterhielt, liegt heute in fast jedem größeren Orte französisches Militär. Auf Grund unablässig wiederholter Vorstellungen beschloß der Rat des Völkerbundes endlich, am 20. Juni 1921 den Regierungsausschuß aufzufordern, der Errichtung einer örtlichen Gendarmerie näherzutreten und die französische Besatzung herabzumindern. Der Ausschuß berichtete darauf am 3. März 1922, die französischen Truppen seien von 10 020 Mann am 1. Februar 1920 auf 4509 Mann am 1. Februar 1922 herabgemindert worden[17]). Bis zum 1. Januar 1922 wurden

16) Wie vollkommen der Regierungsausschuß seine Aufgabe, wie sie ihm der Versailler Vertrag zuweist, verkennt und jede Frage nur nach französischen Gesichtspunkten entscheidet, beweist schlagend eine Äußerung des Grafen Moltke. Im Juni 1921 erklärte er in einer Lehrerversammlung, das Saargebiet müsse zweisprachig werden. Natürlich fehlte es nicht an einer scheinbar harmlosen Begründung: das Saarland sei bestimmt, ein Bindeglied zwischen der deutschen und französischen Kultur zu bilden.

17) Die Zuverlässigkeit dieser vom Regierungsausschuß dem Rate unterbreiteten Zahlen ist allerdings recht gering. Er verheimlicht in seinen offiziellen Berichten die Anwesenheit gewisser Truppenteile. So waren über den am 3. März 1922 dem Völkerbunde gemeldeten Bestand hinaus im

auch die farbigen Truppen entfernt. Der Ausbau der örtlichen Gendarmerie ist jedoch noch immer nicht erfolgt. Dabei versteht sich von selbst, daß die Anwesenheit so starker französischer Truppen auf die Bevölkerung einen schweren moralischen Druck ausübt.

Der Regierungsausschuß hat sich von Anfang an gegen die vorgeschriebene Errichtung einer örtlichen Gendarmerie ablehnend verhalten, weil die französische Besetzung den geheimen Zwecken seiner französischen Mitglieder nützlich erschien. Er hat regelmäßig behauptet, für eine genügend starke Gendarmerie fehlten die Mittel. Frankreich stelle dagegen sein Militär unentgeltlich zur Verfügung. Die Bevölkerung selbst bestreitet die finanzielle Unmöglichkeit und verlangt die Entfernung der fremden Truppen. Es bleibt noch darauf hinzuweisen, daß es jedem Gerechtigkeitsgefühl Hohn spricht, wenn in einem Abstimmungsgebiet Truppen eines Staates bleiben dürfen, der von dem Ausgang der Abstimmung den Erwerb dieses wertvollen Gebietes erhofft.

Unter den zahlreichen Unzuträglichkeiten, die die Anwesenheit so starker Truppenkörper mit sich bringt, verdient die Verschärfung der schon vorhandenen Wohnungsnot hervorgehoben zu werden. Zunächst blieben die in der Waffenstillstandszeit errichteten Wohnungsämter bestehen. Aber auch der Regierungsausschuß hat Wohnungen für die verheirateten französischen Offiziere und Unteroffiziere in großer Zahl beschlagnahmt[18]). Der französische Militarismus läßt es sich hier gut sein, wie in einem eroberten Lande. Dabei widerspricht dies alles dem Versailler Vertrag, nach dem auch der Bau von neuen Kasernen, die Anlage von Munitionsdepots usw. sinngemäß untersagt wäre. Darum kümmern sich aber weder die französischen Militärbehörden noch der Regierungsausschuß des Völkerbundes. Dieser glaubt viel getan zu haben, wenn er erreicht, daß die Kosten für Baracken- und Kasernenbauten von der französischen Grubenverwaltung getragen werden.

Nach § 25 sind die im Saargebiet bestehenden Zivil- und Strafgerichte beizubehalten. Sinngemäß ist damit jede andere Rechtsprechung ausgeschlossen, das neu zu schaffende Obergericht ausgenommen, das am 9. August 1921 in Saarlouis eröffnet wurde. Trotzdem maßen sich französische Kriegsgerichte, wie schon erwähnt, nach wie vor die Gerichtsbarkeit auch über Zivilpersonen

---

Saargebiet anwesend: das 10. Pionier-Bataillon (in Saarbrücken), das 63. Feldartillerie-Regiment (in Saarlouis), ein „Parc de réparation d'Infanterie" und ein Artilleriedepot. Die beiden letzteren gehörten, obwohl in Saarlouis liegend, der „Armée du Rhin" an! Auch die Anwesenheit einer starken Armeegendarmerie verschweigt der Bericht. Schließlich erscheinen auch die amtlichen Zahlen über die „Gefechtsstärke" der französischen Truppenteile wenig glaubhaft.

18) Teilweise werden die Gemeinden sogar gezwungen, diese für französische Militärpersonen beschlagnahmten Wohnungen zu möblieren.

an. Der Regierungsausschuß des Treuhänders duldet dies, wenn er auch durch eine Verordnung, die — erst — am 28. Juni 1921 erlassen wurde, die Zuständigkeit dieser Kriegsgerichte beschränkt hat. Damit nicht genug, hat leider die Erfahrung erwiesen, daß die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der deutschen Richter im Saargebiet vom Regierungsausschuß nicht gewährleistet wird. Obwohl das Richtertum des Saargebiets seit Jahren Wiedererlangung seiner Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit anstrebt, hat der Ausschuß bis jetzt dieser Forderung nicht Rechnung getragen. Es sind vielmehr eine Reihe von Richtern der deutschen Regierung wieder zur Verfügung gestellt und damit die Richter so behandelt worden, als ob sie Verwaltungsbeamte seien. Auf diesem Umwege ist der Grundsatz der Unabsetzbarkeit der Richter, der in jedem zivilisierten Lande als eine der wichtigsten Garantien für die Unabhängigkeit der Rechtspflege betrachtet wird, im Saargebiet angetastet worden. Es ist begreiflich, daß derartige Zustände bei denjenigen Richtern, die bisher in preußischen oder bayerischen Diensten standen, das Gefühl der Unsicherheit ihrer Existenz haben aufkommen lassen. Dieses Gefühl der Unsicherheit wird besonders bemerkbar in Strafprozessen, in denen die Politik der Regierungskommission erörtert werden muß.

Dieser Treuhänder hat eine ganz besondere Auffassung seiner Aufgaben. Außer den französischen Truppen bedient er sich noch einer zahlreichen französischen Gendarmerie, deren Hauptaufgabe es ist, die Bevölkerung in politischer Beziehung zu überwachen. Diese politische Überwachung betrachtet der Regierungsausschuß offenbar als eine seiner wichtigsten Aufgaben. Hierbei sind, soweit man es zu erkennen vermag, keine klaren Grenzlinien zwischen französischen Organen und solchen des Regierungsausschusses gezogen. Der Völkerbundsbeauftragte Rault bedient sich französischer Militärgendarme, um Notable und Beamte zu überwachen, um Qualifikationsberichte einzuziehen usw. Das Spitzelunwesen ist überhaupt heute eins der auffälligsten Kennzeichen des Saargebiets geworden. Überall finden sich Aufpasser, — in jedem Lande gibt es schließlich anrüchige Menschen, die für Geld derartige Aufgaben übernehmen. Dieses Verfahren zeitigt die jeder bezahlten Spionage anhaftende üble Folge: Es wird im Akkord denunziert, und Spionagebetrug ist an der Tagesordnung. Außerdem betreibt diese Geheimpolizei eine ausgedehnte Postkontrolle. Briefe werden geöffnet, ihr Inhalt photographiert. Das Telephon wird überwacht. Dies alles geschieht durch Franzosen! Das Verfahren an sich kann nicht überraschen, denn schon früher ist es in absolutistisch regierten Ländern ähnlich zugegangen.

Bezeichnend für diesen Regierungsausschuß des Völkerbundes ist, daß er, ebenso wie übrigens die französische Grubenverwaltung, zu den linksradikalen Kreisen besondere Beziehungen unterhält.

1922 mußte die Leitung der deutschen kommunistischen Partei einen ihrer Funktionäre im Saargebiet aus der Partei ausschließen, weil sich herausstellte, daß er von dem Ausschuß des Völkerbundes Geld angenommen hatte. Dieser Vorfall steht keineswegs vereinzelt da. So hat z. B. wenig später ein Saarbrücker Stadtverordneter, der der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei angehörte, seinen Austritt aus der U.S.P. erklärt und in einem Brief, den er an die Stadtverwaltung richtete, unter anderem geschrieben, daß er einer Partei nicht weiter angehören könne, die das auf ihr lastende Odium der Schrittmacherei für die Saarregierung nicht wegzuschaffen vermöge und sich als Werkzeug einer autokratischen Regierung mißbrauchen lasse.

In enger Verbindung mit der Tätigkeit der französischen Geheimpolizei steht die Politik der Ausweisung mißliebiger Personen, die der Regierungsausschuß des Völkerbundes von den französischen Militärbehörden der Waffenstillstandszeit übernommen und fortgeführt hat. Dies Verfahren war so ungeheuerlich und nahm so überhand, daß schließlich der Rat des Völkerbundes eingegriffen hat. Er wies am 22. Juni 1921 den Ausschuß an, „eine neue Nachprüfung der Fälle vorzunehmen, in denen Ausweisungsbefehle noch gegen irgend jemand in Kraft sind, mit dem Ziele, diese Fälle auf die geringstmögliche, mit der Aufrechterhaltung der Ordnung im Saargebiet verträgliche Zahl zurückzuführen". Mit diesem Beschluß verurteilte der Rat die vom Regierungsausschuß verfolgte Politik. Die Verfügung des Rates hatte übrigens eine besondere und für die Lage im Saargebiet recht bezeichnende Folge: Der Vorsitzende der Saarregierung des Völkerbundes hat die Ausgewiesenen durch den Präsidenten der französischen Republik begnadigen lassen [19])!! Gemäß der Verordnung über den Begriff „Saareinwohner" vom 15. Juni 1921 können übrigens die letzteren nicht mehr ausgewiesen werden, und die Ausgewiesenen konnten, soweit sie „Saareinwohner" waren, mit dem Erlaß dieser Verordnung zurückkehren.

Es versteht sich von selbst und bedarf keiner weiteren Ausführung, daß sich die Bevölkerung des Saargebiets angesichts der-

19) Es handelt sich hierbei um die Auswirkung des Beamtenstreiks vom 6. August 1920, den der Regierungsausschuß durch ungerechte Behandlung verursacht hatte. Das von ihm entworfene Statut wollte die Beamten weit schlechter stellen, als es unter deutscher Herrschaft der Fall war. Dies widerspricht dem § 23 Abs. 1, und die Beamtenschaft setzte sich zur Wehr. Der Belagerungszustand wurde verhängt und das französische Militär (Marokkaner und Annamiten) veranstaltete eine regelrechte Menschenjagd auf die Beamten. Obwohl der Regierungsausschuß seit dem 26. Februar im Namen des Völkerbundes die Regierungsgewalt ausübte, verfügte der französische kommandierende General eine Reihe von Ausweisungen, auch von Personen, die nicht Beamte und nicht am Streik beteiligt waren. Der Ausschuß ließ ihn ruhig gewähren und erklärte sich später als unzuständig für die Rücknahme dieser — gesetzwidrigen — Ausweisungen!

artiger Vorkommnisse vom Völkerbund verraten und der Willkür Frankreichs ausgeliefert fühlt. Dies ist um so mehr der Fall, als der Regierungsausschuß das Bestreben zeigte, nicht nur den Einfluß Frankreichs zu befestigen, sondern auch das Saargebiet planmäßig von Deutschland loszulösen. Jeder Zusammenhang mit der deutschen Regierung, auch der loseste, wurde unterbunden. Sogar die Deutsche Bergwerkskommission und die Preußische Abwicklungsstelle, die mit der vorübergehenden Aufgabe der Übergabe und der Wertfestsetzung der Gruben betraut waren, sind ohne jeden Anlaß ausgewiesen worden (Deutsches Weißbuch Nr. 72—85). Bezeichnenderweise ist den Kommunalverbänden untersagt worden, außersaarländischen Vereinigungen anzugehören. Diese Verfügung bedeutet, daß die Kommunalverbände aus allen Körperschaften für Wohlfahrtspflege, Wohnungsbau, Säuglingsfürsorge usw., denen sie bisher zum großen Nutzen ihrer Bevölkerung angehörten, ausscheiden müssen. Selbst den geistigen Verkehr mit Deutschland sucht der Ausschuß zu unterbinden. Allen namhaften Persönlichkeiten ist die Einreise in das Saargebiet verweigert worden: Hué, Stegerwald, Bell, Stresemann, Scheidemann u. m. a. Nicht einmal dem Museumsdirektor von Trier wurde das Abhalten eines wissenschaftlichen Vortrags über Ausgrabungen gestattet.

Kann es wundernehmen, wenn unter diesen Umständen die Unzufriedenheit im Saargebiet immer größer wird und das Mißtrauen der Bevölkerung gegen den Regierungsausschuß wächst? Anfangs verhielten sich die Einwohner zwar den Umständen entsprechend zurückhaltend, aber abwartend. Sie waren durchweg bereit, geduldig das schwere Los zu ertragen, das ihnen der Versailler Vertrag auferlegte. Im Laufe der drei verflossenen Jahre haben sich aber die Kundgebungen gegen den Regierungsausschuß ständig vermehrt, die Beschwerden beim Rat des Völkerbundes sich gehäuft. Bezeichnend ist die große Protestkundgebung im Ludwigspark in Saarbrücken, zu der sich am 15. Oktober 1921 gegen 40 000 Menschen einfanden. Die Versammlung erklärte ihre Bereitwilligkeit, an der Erfüllung des Versailler Vertrages mitzuwirken, verlangte aber, daß der Regierungsausschuß sich wirklich als Treuhänder erweise. Ferner forderte sie ein Saarparlament. Davon später. Gewiß darf nicht verkannt werden, daß der Ausschuß des Völkerbundes eine schwierige Aufgabe übernommen hat. Er soll einen Vertrag durchführen, der gegen den Willen der Bevölkerung zustande kam, der deren Lebensinteressen widerspricht, sie politisch entrechtet und das Gegenteil aller Demokratie darstellt. Für Schwierigkeiten dieser Art hatte und hat aber die betroffene Bevölkerung weitgehendes Verständnis. Was sie in einen Gegensatz zum Regierungsausschuß gebracht hat, ist dessen Verleugnung seiner Pflichten als Treuhänder, seine Unterstützung der französischen Annexionsbestrebungen und seine unloyale Parteilichkeit.

Die Bevorzugung französischer Einwanderer bei ihren geschäftlichen und anderen Manipulationen im Saargebiet, die Erschwerung der Einreise deutscher Personen bestätigen, daß der Regierungsausschuß französische Annexionspolitik betreibt. Der Ausschuß des Völkerbundes hat durch seine Regierungstätigkeit den bitteren Vertrag noch bitterer gemacht, als er ist. Er hat sich jegliches Vertrauen verscherzt. Seine Mitglieder sind ja ohnehin dem Lande und der Bevölkerung fremd. Die meisten von ihnen kennen weder die Sprache, noch die Sitten, noch die Gefühle der Einwohner. Der Ausschuß umgibt sich zudem fast ausschließlich mit fremden Ratgebern und zählt zu seinen Mitgliedern einen Mann, der in den Augen der Bevölkerung ein Landesverräter ist. Und gerade diesen hat der Rat zum Vertreter der Bevölkerung ernannt! In der Note vom 16. Juni 1919, mit der der Feindbund die deutschen Gegenvorschläge in Versailles beantwortete, war gesagt: „Die alliierten und assoziierten Regierungen haben volles Vertrauen, daß die Einwohner dieses Gebietes keinen Grund haben werden, die neue Verwaltung als eine ihnen fernerstehende zu betrachten, als es die von Berlin und München aus geleitete war." Nichts haben die Tatsachen gründlicher widerlegt als diese emphatische Prophezeiung. Das Saarbecken zeigt heute das typische Bild eines der Fremdherrschaft unterworfenen Landes.

Nach dem Friedensvertrag ist das Saargebiet noch immer ein Teil von Deutschland. Selbst die Pariser Friedenskonferenz fand nicht den Mut, Deutschland zu dieser Abtretung zu zwingen. Der Regierungsausschuß will aber das Saargebiet isolieren und einen selbständigen Staat daraus machen, aus Entgegenkommen für Frankreich und aus Freude am Regieren.

Der Regierungsausschuß erhielt durch § 19 das Recht der Verwaltung und Ausbeutung der Eisenbahnen, Kanäle und sonstigen öffentlichen Betriebe. Bahnen, Post usw. werden aus der bisherigen Verwaltung herausgelöst, um eine Einwirkung der deutschen Regierung auf die Verhältnisse im Saargebiet zu verhindern und ein Gegengewicht gegen den französischen Besitz der Gruben aufzuheben. Damit wurde das Saargebiet aber noch keineswegs zu einem selbständigen Staat. Gerade dies strebt aber der Regierungsausschuß an. Deshalb hat er 1920 den Beitritt des Saargebiets zu den drei großen internationalen Verkehrsgemeinschaften, dem Weltpostverein, dem Welttelegraphenverein und der durch das Berner Abkommen über den internationalen Eisenbahnfrachtverkehr gebildeten Union beantragt. Diese Anträge widersprechen dem Friedensvertrag, weil nur Staaten Mitglieder der internationalen Verkehrsgemeinschaften sein können, das Saargebiet aber kein selbständiger Staat, sondern ein für beschränkte Zeit der Regierung des Völkerbundes unterstellter Teil Deutschlands ist. Als Teil von Deutschland hat das Saargebiet auch nicht aufgehört, zu dem Gel-

tungsbereich der internationalen Verkehrsabkommen zu gehören. Sein Beitritt zu den Verkehrsgemeinschaften ist also weder praktisch erforderlich, noch rechtlich zulässig. Er verschiebt die Grundlagen der im Versailler Vertrag niedergelegten Rechtsordnung für das Saargebiet und beeinträchtigt die Rechte Deutschlands. Aus diesen Gründen hat die deutsche Regierung in mehreren Noten an den Völkerbund gegen den Beitritt des Saargebiets zu den internationalen Verkehrsgemeinschaften Einspruch erhoben und erklärt, daß sie ihn nicht anerkennt. Es hat sich hieraus ein längerer Streit entwickelt, der bezüglich des Weltpost- und Welttelegraphenvereins noch unerledigt ist, weil es in den in Betracht kommenden internationalen Verträgen an einer Instanz fehlt, die über solche Fragen zu entscheiden hat. Hingegen konnte die Frage des internationalen Eisenbahnfrachtverkehrs Ende 1922 in der Weise gelöst werden, daß die Grundlinien eines besonderen Abkommens zwischen der Reichsregierung und dem Regierungsausschuß festgelegt wurden. Diese Grundlinien beruhen auf der Auffassung, daß das Saargebiet kein selbständiger Staat ist. Es hat daher nur die Rechte erhalten, die ihm aus praktischen Gründen zugestanden werden konnten, nicht aber beschließende Stimme in der Berner Union.

Seit 1921 machen sich übrigens auch französische Bestrebungen geltend, beim Vatikan die Errichtung eines eigenen Bistums für das Saargebiet durchzusetzen. Das Bekanntwerden dieser Bestrebungen hat bei der überwiegend katholischen Bevölkerung die heftigste Erbitterung hervorgerufen. Der Vatikan hat sich, soweit aus Zeitungsmeldungen zu ersehen ist, den französischen Anregungen gegenüber ablehnend verhalten, da keinerlei rechtliche und sachliche Gründe für eine Loslösung des Saargebiets aus dem bisherigen kirchlichen Verbande sprechen.

Sowie es sich aber um den Völkerbund und seinen Regierungsausschuß handelt, hat Frankreich Gewißheit auf Erfolg. Nach § 21 hat der Ausschuß mit den ihm geeignet scheinenden Mitteln und in der ihm angemessen erscheinenden Weise für den Schutz der Interessen der Einwohner des Saargebiets im Auslande zu sorgen. Angesichts seiner Zusammensetzung und seiner allgemeinen politischen Haltung ist es nicht erstaunlich, daß er am 7. Juli 1920 beschloß, diesen Schutz Frankreich anzuvertrauen. Deutsche Staatsangehörige sollen also von Frankreich geschützt werden! Es ist traurig, daß es einer Völkerbundsregierung vorbehalten blieb, so groteske Zustände zu schaffen. Das Groteskeste des Grotesken war es aber, daß Frankreich und der Regierungsausschuß verlangten, in Deutschland selbst gegenüber deutschen Behörden den Schutz der deutschen Saargebietsbewohner wahrzunehmen. Diese Zumutung, deren rechtliche Haltlosigkeit sich daraus ergibt, daß das Saargebiet dem übrigen Deutschland gegenüber nicht Ausland ist, hat die Reichsregierung allerdings mit aller Entschiedenheit abgelehnt (Weißbuch Nr. 49, 52).

Nach dem Versailler Vertrage verbleibt die Souveränität über das Saargebiet dem Deutschen Reich, vorbehaltlich einer Änderung je nach dem Ausfall der Volksentscheidung von 1935. Auch die Staatsangehörigkeit der Einwohner bleibt durch den Vertrag unberührt, wenn auch niemand gehindert werden darf, eine andere (die französische) Staatsangehörigkeit zu erwerben (§ 27). Es hat auch bereits in diesem Sinne eine lebhafte, von wirtschaftlichem Druck unterstützte Propaganda eingesetzt. Um nun die zugewanderten Franzosen und solche, die zu Franzosen gepreßt werden, den deutschen Bewohnern gleichzustellen, hat der Regierungsausschuß durch eine Verordnung vom 15. Juni 1921 mit staunenswerten advokatorischen Auslegungskünsten einen überaus merkwürdigen neuen Begriff, den Begriff „Saareinwohner", geschaffen. Durch Übertragung aller politischen Rechte auf diesen Begriff wurde der Staatsangehörigkeit so gut wie jeder Inhalt genommen. Während der Versailler Vertrag den Bewohnern des Saargebiets ihre bisherige Staatsangehörigkeit belassen hat, was nicht anders als dahin verstanden werden kann, daß auch die mit der Staatsangehörigkeit verbundenen Rechte ihnen gewahrt bleiben sollen, ist mit dem neuen Begriff zwar nicht dem Worte, wohl aber der Sache nach eine Art besonderer saarländischer Staatsangehörigkeit geschaffen worden.

Diese Verordnung verstößt zweifellos gegen den Versailler Vertrag (Deutsche Note vom 23. August 1922, Weißbuch Nr. 58, 59). Sie soll die durch militärische Besetzung und wirtschaftliche Machtstellung unterstützte französische Propaganda für Erwerb der französischen Staatsangehörigkeit fördern. Nach § 27 bringt der Erwerb einer neuen Staatsangehörigkeit den Verlust der alten und damit auch den Verlust aller aus dieser letzteren fließenden Rechte mit sich. Diese Vertragsbestimmung wird durch die Verordnung vom 15. Juni 1921 so gut wie aufgehoben, da die wesentlichsten Staatsbürgerrechte auf den „Saareinwohner" — eine staatsrechtliche Abnormität — übertragen wurden. Die deutschen Einsprüche gegen diese Verletzung der Rechte der deutschen Saarbevölkerung wurden vom Rat — natürlich, da es sich um französische Interessen handelte — am 11. Januar 1922 zurückgewiesen.

Wenn auch diese Verordnung sicherlich die Förderung der Französierung des Landes bezweckt, so kann sie doch nicht, wie zuweilen angenommen wird, eine Änderung des Abstimmungsrechts unmittelbar herbeiführen. Denn im Jahre 1935 sind nach § 34 der Anlage zu Artikel 47 nur die Personen stimmberechtigt, die bei Unterzeichnung des Versailler Vertrages im Saargebiet gewohnt haben. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß die letzten Ziele aufgedeckt sind, die der Regierungsausschuß verfolgt, oder daß diese gar bereits vereitelt wurden. Angesichts der Bestimmungen des § 34 war es von Wichtigkeit, frühzeitig die Namen der 1935 Stimmberechtigten urkundlich festzulegen. Die Landräte und die Stadt-

vertretungen gingen deshalb alsbald daran, Listen dieser Bewohner anzufertigen. Der Regierungsausschuß hat ihnen dies am 22. Mai 1920 verboten. Diese bedenkliche Verfügung gibt zu allerhand Vermutungen Anlaß. Noch in seinem Bericht an den Rat vom 3. Januar 1922 lehnte der Regierungsausschuß seinerseits die Aufstellung von Listen ab: er sei keine Abstimmungskommission und könne sich jedenfalls nicht ohne besondere Weisung des Rates mit der Angelegenheit befassen. In diesem Zusammenhang ist der Ausdruck „Vorbereitungszeit" (période préparatoire au plébiscite) gefallen. Man fragt sich, was denn außer den Listen für die Abstimmung vorzubereiten ist? Allerdings erweckt die Politik, die der Regierungsausschuß in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung treibt, den Anschein, daß für ihn die 15 Jahre Völkerbundsherrschaft nur eine Wahlkampagne im Sinne Frankreichs darstellen.

Unter dem Druck der öffentlichen Meinung fand es der Rat allerdings angezeigt, der Frage der Wahllisten für 1935 näherzutreten. Am 26. März 1922 beauftragte er sein chinesisches Mitglied, Wellington Koo, die notwendigen Vorbereitungen zu treffen. Er empfahl ihm, sich mit der Botschafterkonferenz (!) wegen Einziehung von Erkundigungen über frühere Volksabstimmungen in Verbindung zu setzen. In einem Bericht, der am 31. August vorlag, wurde die Aufstellung von Wählerlisten als zurzeit unnötig bezeichnet. Es genüge, wenn für die Erhaltung gewisser Archive Sorge getragen werde. Daraufhin ernannte der Rat am 26. September 1922 den ehemaligen Vizekanzler der schweizerischen Eidgenossenschaft Alfred Bonzon zum provisorischen Kommissar der Volksabstimmungsarchive für die 1935 stattfindende Volksabstimmung im Saargebiet.

Obwohl Deutschlands Souveränität über das Saargebiet durch den Versailler Vertrag nicht aufgehoben wird, gehen die Einwohner ihres Wahlrechts zum Reichstag und zu den Landtagen (nach § 28) verlustig. Sie dürfen es „für keine anderen als für die örtlichen Vertretungen" ausüben. Über die Errichtung eines Saarparlaments, wie es die Bevölkerung von Anfang an gefordert hat, bestimmt der Vertrag nichts. Jedoch schreiben die §§ 23 und 26 vor, daß bei der Änderung geltender Gesetze und vor der Ausschreibung neuer Steuern die „gewählten Vertreter der Bevölkerung" zu befragen sind. Darin liegt das Versprechen einer angemessenen und zeitgemäßen Volksvertretung. Der Regierungsausschuß des Völkerbundes hat jedoch bis 1922 einen allgemeinen Landtag abgelehnt. Wenn er Gesetze ändern wollte, forderte er die bestehenden acht örtlichen Vertretungen (die Stadtverordnetenversammlung von Saarbrücken, die Kreistage Saarbrücken-Land, Saarlouis, Ottweiler, Merzig mit St. Wendel und die Bezirkstage Homburg und St. Ingbert) auf, ihre Ansicht zu äußern, erklärte dabei aber von vornherein, daß diese Ansichten nur Gutachten und für den Ausschuß

nicht bindend seien. Dementsprechend handelte er auch. Fielen die Gutachten nicht so aus, wie der Regierungsausschuß es wünschte, so berücksichtigte er sie nicht. In fast allen wichtigen Fragen wurden seine Entwürfe von den örtlichen Vertretungen abgelehnt, vom Ausschuß aber trotzdem in Kraft gesetzt. Schließlich lehnten es diese Körperschaften ab, die Vorlagen zu beraten, die ihnen der Ausschuß vorlegte, weil es ernster Männer unwürdig sei, an einer solchen Komödie teilzunehmen.

Nach langem Drängen entschloß sich endlich der Regierungsausschuß, eine allgemeine Vertretung der Bevölkerung ins Leben zu rufen, die aus 30 Mitgliedern besteht und die Bezeichnung Landesrat (Conseil consultatif) führt. Der Rat des Völkerbundes genehmigte am 26. März 1922 die Entwürfe, die ihm der Ausschuß unterbreitet hatte. Die Wahlen fanden am 25. Juni 1922 statt. Die politischen Parteien, die sich gegen die Maßregeln der Regierung ausgesprochen hatten, erhielten 26 Sitze, die Kommunisten 2, die Vertreter der freien Bauernschaft und der Hausbesitzer, die von der französischen Partei unterstützt werden, ebenfalls 2 Sitze. Somit haben die deutschgesinnten Gegner des Regierungsausschusses einen glänzenden Sieg errungen. Eine französische Wahlliste gab es überhaupt nicht. Nach parlamentarischen Grundsätzen müßte nunmehr eine Änderung der Regierungspolitik eintreten, zumal der Landesrat in seiner ersten Sitzung die vom Regierungsausschuß vorgelegte Geschäftsordnung ablehnte. An einen solchen Umschwung ist aber nicht zu denken.

Der Landesrat ist keine Volksvertretung, sondern ein gewählter Ausschuß besonderer Art, dem absolutistischen Regierungsausschuß und seinen Bedürfnissen angepaßt. Der Völkerbundsausschuß vertrat — dem Rat gegenüber mit Erfolg — den Standpunkt, daß ein „Parlament" in einem Abstimmungsgebiet unmöglich sei. Für die Bevölkerung bedeutete diese Volksvertretung eine große Enttäuschung. Wahlberechtigt ist auch jeder Landfremde nach dreijährigem (Beamte nach einjährigem) Aufenthalt. Vor allem aber hat der „Landesrat" nur begutachtende, nicht beschließende Befugnisse, er darf nur auf Anordnung des Regierungsausschusses zusammentreten und nur über die von diesem festgesetzte Tagesordnung beraten. Er hat nicht das Recht der Interpellation, darf keine Gesetzesanträge einbringen, übt keine Finanzkontrolle aus, darf nicht einmal seinen Präsidenten selbst wählen [20]). Dieser wird vielmehr vom Regierungsausschuß ernannt. Die Abgeordneten haben auch nicht das Recht der Immunität. Die Enttäuschung über dieses

20) Der Landesrat ist offenbar nur dazu bestimmt, die im Versailler Vertrage vorgesehenen „Äußerungen" zu Gesetzes- und Steuervorlagen abzugeben. Daneben besteht nämlich noch ein „Studienausschuß", dessen acht Mitglieder vom Regierungsausschuß ernannt werden. Dieser soll offenbar nach Bedarf gegen den Landesrat ausgespielt werden.

Pseudo-Parlament war so stark, daß anfangs bei der Bevölkerung große Neigung bestand, Wahlenthaltung zu üben. Nur die Besorgnis, die geringe Zahl der landfremden Elemente könnte zu überwiegendem Einfluß gelangen, ließen diese Bedenken zurücktreten. Der neugewählte Landesrat ist im Juli 1922 zu seiner ersten Tagung zusammengetreten, die nur 3 Sitzungen umfaßte. Bereits in der Eröffnungssitzung ergab sich ein Konflikt. Nachdem die Botschaft des Regierungsausschusses verlesen war, wollten nämlich die Führer der Parteien ihrerseits Erklärungen abgeben. Das durfte aber der vom Ausschuß ernannte Präsident nicht zulassen, weil dies nicht auf der (vom Ausschuß festgesetzten) Tagesordnung stehe. Die Sitzung mußte unterbrochen werden, um vom Ausschuß eine besondere Genehmigung einzuholen. Dieser erteilte schließlich seine Zustimmung zur Abgabe der Erklärungen. Die Führer aller Parteien gaben hierauf Erklärungen ab, die sich ausnahmslos gegen die vom Regierungsausschuß befolgte Politik richteten und vor allem seine offenkundigen Französierungstendenzen scharf verurteilten.

Die Bevölkerung ist sich bewußt, daß unter dem Regime des Versailler Vertrages ein wirkliches Parlament im Saargebiet nicht geschaffen werden kann. Sie weist aber darauf hin, daß der Vertrag es durchaus ermöglicht, der Bevölkerung weit mehr Rechte einzuräumen, als der Ausschuß des Völkerbundes gewährt. Ferner will sie der Verantwortlichkeit des Ausschusses gegenüber dem Völkerbund festere Formen geben. Sie wünscht, daß bei Meinungsverschiedenheiten zwischen ihr und dem Ausschuß nicht sofort die Ansicht des letzteren maßgebend sein soll, sondern daß dann der Völkerbund die Entscheidung treffe. Diese Forderung läßt sich freilich schwer erfüllen. Eine andere Instanz als der Rat kommt gegenwärtig nicht in Frage. Dieser ist aber überlastet. Auch würden die Entscheidungen dieser politischen Behörde wohl kaum immer nach sachlichen Gesichtspunkten gefällt werden. Hier wäre ein „Ausschuß für die vom Völkerbund verwalteten Gebiete“ am Platze, wie ihn Lord Robert Cecil am 6. September 1922 der Bundesversammlung vorgeschlagen hat.

Die Tätigkeit, die der Regierungsausschuß des Völkerbundes im Saargebiet entfaltet, zeigt ein überaus unerfreuliches Bild. Die Lage erscheint um so düsterer, als noch wenig Aussicht auf Besserung vorhanden ist. Die deutsche Regierung hat sich wegen der zahlreichen Mißstände im Saargebiet und der Übergriffe, die sich der Regierungsausschuß zuschulden kommen ließ, und von denen nur ein Teil im vorstehenden aufgezählt wurde, wiederholt in wohlbegründeten Beschwerdenoten an den Völkerbund gewandt und Einspruch eingelegt. Bisher ist noch keinem einzigen Einspruch Folge gegeben worden. Regelmäßig begnügt sich der Rat damit, den vom Regierungsausschuß vertretenen Standpunkt für gerecht-

fertigt zu erklären. Noch nie hat eine dieser Einspruchsnoten die ihr gebührende Beachtung gefunden, was sich letzten Endes nur aus dem überragenden Einfluß Frankreichs im Rat erklären läßt. Möglicherweise würde sich hierin manches ändern, wenn Deutschland Mitglied des Völkerbundes würde. Es ist aber schwer, einmal eingeschlagene Richtlinien abzuändern, eingerissene Übel zu beseitigen. Auch darf man nicht vergessen, daß der Versailler Vertrag Deutschland — auch wenn es Bundesmitglied würde — in Saarfragen das Vetorecht entzieht, das sonst allen Mitgliedern zusteht. Daran würde auch seine Aufnahme in den Rat nichts ändern: § 40 der Anlage zu Artikel 47 bestimmt, daß für Entscheidungen des Rates in allen diesen Fällen Mehrheitsbeschluß genügt.

Gewisse Erfolge, wenn auch nur bescheidene und vielfach überschätzte, haben die nach Genf entsandten Abordnungen der Bevölkerung des Saargebiets gehabt. Diese Delegationen sind natürlich regelmäßig vom Regierungsausschuß angefeindet und verleumdet worden. Frankreichs Vertreter im Rat hat sie nie empfangen. Im übrigen hatten sie es leicht, nachzuweisen, daß die amtliche Berichterstattung aus dem Saargebiet in vielen Punkten — sagen wir: irreführend war. Trotzdem werden auf diesem Wege große Erfolge sich kaum erzielen lassen.

Vielleicht bringt eine Veränderung in der Zusammensetzung des Rates mit der Zeit einige Besserung. Allzuviel darf man jedoch nicht erhoffen. Als Schweden einen Sitz im Rat erhielt, erklärte ein großer Teil der schwedischen Presse übereinstimmend, ihr Land dürfe nicht an den Vorgängen im Saargebiet mitschuldig werden. Diese Gesinnung ist zu begrüßen, der Vertreter Schwedens im Rat ist aber Branting, ein intimer Freund von Poincaré und geschworener Anhänger Frankreichs. Selbst wenn dies nicht der Fall wäre, hätte der Feindbund noch immer die nach § 40 erforderliche Mehrheit.

Zurzeit gibt es nur einen Verbündeten der unglücklichen Deutschen im Saargebiet, das ist die öffentliche Meinung, die viele Vorgänge verurteilen würde, wenn sie ihr bekannt wären. An diese muß immer wieder appelliert werden, wenn sich auch der Regierungsausschuß bitter darüber beklagt und der Rat dieses Vorgehen als „Wahlmache für 1935“ verurteilt. Alle Welt muß sich darüber klar werden, was im Saargebiet vor sich geht und was bezweckt wird mit der Belassung französischer Truppen, der Einsetzung französischer Kriegsgerichte, der Errichtung einer französischen Gendarmerie, der Übertragung der Auslandsinteressenvertretung der Bewohner an Frankreich, der Besetzung fast aller leitenden Posten mit Franzosen, der Einführung des Francs, den Französierungsbestrebungen auf dem Gebiete des Schulwesens, der Ausweisung politisch mißliebiger Personen, der Schaffung einer Art besonderer Staatsangehörigkeit, der völligen Mißachtung der deutlich

zum Ausdruck gebrachten Wünsche der Bevölkerung und mit vielen anderen Maßnahmen, die dem Versailler Vertrage, den Grundsätzen der Gerechtigkeit und der Demokratie und dem Wesen des Völkerbundes widersprechen.

Für den Völkerbund selbst gibt es keine Ausflucht und keine Entschuldigung. Gelangt er zu der Erkenntnis, daß es ihm der Versailler Vertrag unmöglich macht, die Pflichten des Treuhänders zu erfüllen, so muß er sein Amt niederlegen oder aber mit den Vertragsparteien über eine Revision der einschlägigen Bestimmungen verhandeln. Anderenfalls wird er das Vertrauen der Welt verscherzen, auf das er für sein eigenes Bestehen angewiesen ist. Heute bereits ist die Saarpolitik des Rates zu einem offenen Skandal geworden.

Clemenceau hat am 8. April 1919 dem Obersten Rat vorgeschlagen, das Saargebiet auf 15 Jahre der Souveränität des Völkerbundes zu unterstellen und Frankreich mit dem Mandat für die Verwaltung zu betrauen. Lloyd George und Wilson lehnten dies ab, und im Friedensvertrage steht kein Wort von einem Mandat Frankreichs. Wie auch in zahlreichen anderen Fällen hat aber Frankreich im Saargebiet das, was die Pariser Friedenskonferenz und die Verträge ihm versagten, nachträglich zu verwirklichen verstanden. Der Ausschuß des Völkerbundes regiert wie ein französischer Beauftragter. Im Saargebiet sind Kräfte am Werk, um das Land, dessen Bevölkerung bekanntermaßen keinerlei Einschlag fremder Elemente zeigt, sondern rein deutsch ist, aus seinem alten nationalen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenhang zu reißen und die künftige Abstimmung so zu lenken, wie es Frankreich haben will. Es geht ähnlich zu wie in Oberschlesien, nur arbeiten im Saargebiet die gleichen Kräfte feiner, überlegter und für die große Öffentlichkeit unauffälliger als Korfanty und seine Hintermänner. An den Taten der Völkerbundskommission sieht man ja fast jeden Tag von neuem, wohin die Reise geht.

Der ehemalige italienische Ministerpräsident Francesco Nitti schrieb im Dezember 1922 einen offenen Brief an Clemenceau anläßlich dessen Propagandareise nach den Vereinigten Staaten. Er erörterte die Methoden und Ergebnisse der Pariser Friedenskonferenz und gedachte auch des Saargebiets:

„Im Saarland kamen auf sechshunderttausend Einwohner keine hundert Franzosen. Und doch wurde das Saarland definitiv gefordert, und dann wurden auf dem Wege der Verständigung Frankreich die Bergwerke definitiv übergeben. Heute bildet die gänzlich deutsche Saar einen Teil des französischen Zollterritoriums und nach fünfzehn Jahren muß sie mittels Plebiszits erklären, ob sie zu Frankreich oder zu Deutschland gehören will.

Welchen Wert haben heutzutage noch die Plebiszite in Europa? Der Vertrag von Versailles bestimmte, daß das seit Jahrhunderten

deutsche Oberschlesien je nach Ausgang des Plebiszits entweder an Polen oder an Deutschland fallen solle. Trotz aller Gewaltakte ist das Plebiszit für Deutschland günstig verlaufen: selbst unter dem Drucke der Gewalt haben sechzig Prozent der Bevölkerung sich für Deutschland entschieden. Und dennoch ist Oberschlesien, entgegen dem Vertrag und entgegen dem Plebiszit, größtenteils an Polen ausgeliefert worden, zumal jene Teile, wo die Interessen der Schwerindustrie dieser wichtigen Basis der Friedenspolitik in Frage kamen."

Nitti ist einer von denen, die „dabei waren", und die wissen, wie es „gemacht wird".

▽ ▽

Danzig

Die nahe Verwandtschaft zwischen Feindbund und Völkerbund erschwert oft die Unterscheidung zwischen dem Wirkungsfeld und der Zuständigkeit des kleineren und des größeren Kreises. Die Abgrenzung ist ja auch nicht nach sachlichen Gesichtspunkten erfolgt, sondern meist nach äußeren. In der Regel spielte der Wunsch mit, eine flagrante Ungerechtigkeit mit dem Feigenblatt des Völkerbundes zu verdecken. Zuweilen scheint lediglich der Zufall entschieden zu haben. Wo aber die Tätigkeit des Feind- und Völkerbundes ineinandergreifen, ist es oft nicht leicht, zu unterscheiden, wo die unmittelbare und mittelbare Verantwortlichkeit des einen aufhört und des anderen anfängt. So liegen die Dinge beispielsweise bei Danzig.

Danzig ist nicht durch den Völkerbund als Freie Stadt begründet worden, sondern durch die alliierten Hauptmächte. Diese haben seine Rechte festgelegt und seine Souveränität im Versailler Vertrag und in dem Abkommen beschränkt, das im Artikel 104 bereits vorgesehen war und am 9. November 1920 in Paris zwischen Danzig und Polen abgeschlossen wurde. Erst nach der Konstituierung Danzigs wurde die „freie Stadt", in ihrer Entstehung und in ihrer Beschränkung ein Werk der Alliierten, unter den Schutz des Völkerbundes gestellt.

Danzig wurde 1919 nicht wie andere Gebiete des deutschen Ostens unter Mithilfe von Ententekommissionen der Waffenstillstandszeit von polnischen Aufständischen „erobert"[1]). Die Grenzen

1) Von den Rechten des Artikels XVI des Waffenstillstandsvertrages vom 11. November 1918 haben die Alliierten allerdings ausgiebig Gebrauch gemacht, namentlich zum Zwecke der Ausrüstung der neuen polnischen Armee. Dieser Artikel besagte: Die Alliierten erhalten freien Zugang zu den im Osten von den Deutschen geräumten Gebieten, sei es über Danzig, sei es über die Weichsel, um die Bevölkerung versorgen zu können und um die Ordnung aufrechtzuerhalten.

des neuen Freistaates hat der Feindbund nach seinem Ermessen im Versailler Vertrag gezogen. Sie sind im einzelnen von einer Kommission festgelegt worden, deren Mitglieder (den Deutschen und den Polen ausgenommen) von den Alliierten und nicht — wie beim Saargebiet — vom Völkerbund ernannt wurden. Am 10. Januar 1920 trat Deutschland gemäß Artikel 100 des Versailler Vertrages Danzig und das angrenzende Gebiet von 2000 qkm an die Alliierten ab, für die nunmehr aus dem Artikel 103 die Verpflichtung erwuchs, dies Gebiet als „Freie Stadt" zu begründen und unter den Schutz des Völkerbundes zu stellen.

Die Bestimmungen des Versailler Vertrages über Danzig stellen alles andere als eine natürliche und einfache Lösung dar, sowohl in staatsrechtlicher wie in praktisch-politischer Hinsicht. Wieder einmal handelt es sich um einen unklaren Kompromiß der Pariser Friedenskonferenz. In den Wilsonpunkten, auf die sich Deutschland und die alliierten Hauptmächte geeinigt hatten, war für Polen, das alle Länder von unzweifelhaft polnischer Bevölkerung umfassen sollte, ein freier und sicherer Zugang zur See ausbedungen worden. Nach allgemeiner Auffassung konnte das nur bedeuten die Errichtung eines Freihafens in Danzig, eventuell mit besonderem polnischen Hafengebiet ähnlich dem serbischen Hafen in Saloniki, und die Gewährung freien Durchgangsverkehrs nach Polen, etwa wie er in den Artikeln 89 und 98 zugunsten Ostpreußens ausbedungen ist. Wilson selbst hat in seiner Ansprache an den amerikanischen Senat vom 22. Januar 1917 erklärt, die Schaffung eines direkten Zuganges zum Meer könne „zweifellos durch die Neutralisierung direkter Wegerechte unter der allgemeinen Friedensbürgschaft geschehen". Eine Abtretung des von unzweifelhaft deutscher Bevölkerung bewohnten Danzigs an Polen kam demnach überhaupt nicht in Frage. Sie ist trotzdem von jenen Mächten gefordert worden, die auf der Pariser Konferenz planmäßig die Verkleinerung Deutschlands betrieben, und an der Hand von gefälschtem Kartenmaterial und unzutreffender statistischer Zahlen manche anderen unzweifelhaft deutschen Gebiete ohne Volksbefragung Polen zuwiesen. Bei Danzig ließ sich mit den Mitteln der Fälschung nicht viel erreichen. Auf andere Weise konnten aber polnische Ansprüche nicht begründet werden, und so mußten sich Frankreich und Polen mit einem Kompromiß begnügen, der lediglich die Aussicht auf künftige Annexion eröffnet [2]). Gerade weil es sich um einen mühsam errungenen Kompromiß handelte, blieb Deutschlands Angebot in Versailles vom 29. Mai 1919 — „Polen durch Einräumung von Freihäfen in Danzig, Königsberg und Memel, durch eine Weichsel-Schiffahrtsakte und durch besondere Eisenbahnverträge freien und

2) Es handelt sich natürlich nicht allein um Danzig. Auch Ostpreußen wird von Polen begehrt. Die Abschnürung dieser Provinz vom Reich soll ihre spätere Lostrennung vorbereiten.

sicheren Zugang zum Meer unter internationaler Garantie zu gewähren" — ohne jede Wirkung.

In der Antwortnote des Feindbundes vom 16. Juni 1919 hieß es dann, die Stadt Danzig solle die Verfassung einer Freistadt erhalten; ihre Einwohner sollten autonom sein; sie sollten nicht unter die Herrschaft Polens kommen und würden keinen Teil des polnischen Staates bilden. Polen sollte lediglich gewisse wirtschaftliche Rechte in Danzig erhalten. An dieser authentischen Auslegung des Versailler Vertrages ist festzuhalten. Polen erlangte im wesentlichen nur wirtschaftliche Rechte, und Danzig soll weitgehende Autonomie genießen. Die Freie Stadt bildet keinen Teil des polnischen Gebietes, sondern einen autonomen Staat unter polnischer Oberhoheit. Polen erhielt nur mittelbar die Schutzpflicht, die im Begriff der Suzeränität enthalten ist. Der Schutz liegt dem Völkerbunde ob, der ihn aber selbst nicht wahrnehmen kann. Danzig wurde im übrigen an das polnische Zollgebiet angeschlossen und der polnischen Regierung die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs sowie der Schutz seiner Staatsangehörigen im Ausland übertragen. Die Bahnen wurden Polen ausgeliefert. Auf den Wasserstraßen und allen Hafenanlagen genießt Polen besondere Vorrechte, und seine Staatsangehörigen nahezu gleiche Rechte mit allen Einheimischen im Gebiete der Freien Stadt. Die Einzelheiten der danzig-polnischen Regelung, wie sie im Vertrage vom 9. November 1920 festgelegt wurden, sind von den Hauptmächten (gemäß Art. 104 des Versailler Vertrages) und nicht vom Völkerbund bestimmt worden. Die Tätigkeit des letzteren ist also an ein festumrissenes Programm der Alliierten gebunden. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf vier Punkte: 1. den „Schutz" der von den Alliierten begründeten Freien Stadt (Art. 102), 2. die Ernennung eines Oberkommissars, 3. die Bestätigung und Gewährleistung der Verfassung (Art. 103 Abs. 1) und 4. die Entscheidung der Streitigkeiten, die zwischen Danzig und Polen aus Anlaß der vom Feindbund getroffenen Regelung entstehen, und zwar in erster Instanz durch den Oberkommissar (Art. 103 Abs. 2), in zweiter Instanz durch den Rat des Völkerbundes. Auch bei sonstigen Streitigkeiten muß natürlich der Völkerbund nötigenfalls eingreifen, da er ja den Schutz Danzigs übernommen hat.

Der Umfang der Schutzpflicht ist im Versailler Vertrage nicht näher bestimmt. Nach Absicht seiner Verfasser erstreckt sie sich zweifellos auf Sicherung der polnischen Vorrechte. Bei einer sinngemäßen Auslegung des Vertrages betrifft sie aber nur den Schutz Danzigs vor polnischen Übergriffen, da ja der Schutz Danzigs im übrigen mit der Vertretung seiner auswärtigen Interessen auf Polen übergegangen ist. Davon später. Jedenfalls ist Danzig in der Theorie sowie in der Praxis ungleich besser gestellt als das Saargebiet. Es besitzt eine eigene Regierung, die sich gegen Übergriffe

und den ständigen Druck Polens zur Wehr setzen, und der ein Oberkommissar zur Hilfe kommen kann, ehe der Rat nach seinen politischen Gesichtspunkten entscheidet. Das Saargebiet dagegen besitzt keine eigene Geschäftsführung, nicht einmal eine parlamentarische Vertretung. Es wird von einem Ausschuß regiert, der selbst die Annexion durch Frankreich betreibt, und der als Instanz unmittelbar und ausschließlich dem Rat unterstellt ist, der seinerseits nur politisch gefärbte Entscheidungen fällt. Dieser grundsätzliche Unterschied der Behandlung beider Fragen erklärt sich daraus, daß die Annexion des Saargebiets als Ergebnis einer „Volksabstimmung" bereits nach 15 Jahren erfolgen soll, während für die Annexion Danzigs weder ein Termin festgesetzt, noch eine Volksbefragung in Aussicht genommen ist. Sie kann sich um Jahrzehnte, ja um mehrere Menschenalter verzögern. Gemeinsam ist beiden Lösungen nur, daß die Annexionsvoraussetzungen jedesmal unter dem Deckmantel des Völkerbundes heranreifen sollen.

Der Versailler Vertrag ist jedesmal, wenn er den Alliierten eine Verpflichtung auferlegt, sehr unbestimmt gefaßt. So setzt auch der Artikel 102 keine Frist fest, binnen deren die Alliierten die Freie Stadt Danzig zu begründen haben. An sich hätte dies unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrages geschehen sollen. Zwischen Unterzeichnung und Ratifikation lagen sechs und ein halber Monat, Zeit genug, um das Erforderliche vorzubereiten. Die Pariser Friedenskonferenz hatte es aber mit dieser Frage nicht eilig, obwohl die Ungewißheit einer längeren Zwischenzeit nicht nur für Danzig, sondern — wie sich zeigen sollte — auch für andere Unzuträglichkeiten mit sich bringen mußte. Mit Deutschland ließ man sich in eine Erörterung überhaupt nicht ein. Auf eine Note, die die deutsche Regierung auf wiederholtes Drängen der Stadtverwaltung von Danzig am 13. August 1919 an den Feindbund richtete, um Aufklärung über den Zeitpunkt der Begründung der Freien Stadt, über die staatliche Zugehörigkeit ihrer Einwohner in der Zwischenzeit und über die vorläufige Regelung der Beziehungen Danzigs zu Polen zu erlangen, erfolgte niemals eine Antwort[3]). Ende September 1919 hat sich dann der Danziger „Wirtschaftsausschuß" selbst unmittelbar an den Obersten Rat gewandt.

Als am 10. Januar 1920 mit Inkrafttreten des Versailler Vertrages Danzig dem Kondominium der alliierten Hauptmächte unterstellt wurde, beauftragten sie den preußischen Regierungspräsidenten mit der Weiterführung der Geschäfte und ernannten gleichzeitig den englischen Gesandten Sir Reginald Tower zum Verwalter für die Übergangszeit. Tower zog am 11. Februar 1920 mit mili-

3) Deutschland hat seinerseits frühzeitig die Abtretung vorbereitet, um im Interesse der Danziger Bevölkerung diese möglichst reibungslos zu gestalten. Die Reichs- und Staatsbetriebe wurden z. B. am 13. Oktober 1919 der Stadt übergeben.

tärischem Gepränge, an der Spitze englischer Bataillone, in Danzig ein. Zwei Tage darauf ernannte ihn der Rat des Völkerbundes zum Oberkommissar, ohne die notwendige Einschränkung, daß seine Tätigkeit als Völkerbundsbeauftragter erst beginnen solle, wenn Danzig als Freie Stadt konstituiert und dem Schutz des Bundes unterstellt sei. Tower regierte also drei Vierteljahre als Statthalter der Hauptmächte, jedoch mit der Gloriole des Völkerbundes umgeben und mit dem irreführenden Charakter eines „Oberkommissars".

Seine Tätigkeit ist im einzelnen hier nicht von Belang. Er setzte Anfang März einen provisorischen, zunächst unpolitischen „Staatsrat" ein, der später durch Vertreter der politischen Gruppen ergänzt wurde. Diesem lag die Erledigung der laufenden Geschäfte ob. Daneben berief er eine verfassunggebende Versammlung, die am 16. März gewählt wurde und am 14. Juni erstmalig zusammentrat. Tower stellte ihr zwei Aufgaben, die Ausarbeitung einer Verfassung für Danzig und eines Entwurfes zu dem grundlegenden Vertrage mit Polen. Dieses „Parlament" erledigte die dritte Lesung der Danziger Verfassung am 11. August. Es ist dabei anscheinend gar nicht beachtet worden, daß dies Vorgehen nicht dem Versailler Vertrage entsprach. Alle Welt ist so sehr gewohnt, Feindbund und Völkerbund gleichzustellen, daß eine Verwechslung der Rollen beider Instanzen niemandem auffiel. Artikel 103 bestimmt aber:

Die Verfassung der Freien Stadt Danzig wird im Einvernehmen mit einem Oberkommissar des Völkerbundes von ordnungsmäßig berufenen Vertretern der Freien Stadt ausgearbeitet.

Nun hatte zwar der Rat am 13. Februar Tower zum Oberkommissar ernannt, er konnte jedoch selbstverständlich dies Amt erst nach der Konstituierung der Freien Stadt antreten. Selbst angenommen, daß die „Vertreter der Freien Stadt" — deren staatsrechtliche Lage damals noch ungeklärt war und die jedenfalls nur ein Kondominium der Hauptmächte bildete — „ordnungsgemäß" berufen waren, so ist jedenfalls die Verfassung „im Einvernehmen" nicht mit „einem Oberkommissar des Völkerbundes", sondern mit dem Statthalter der Hauptmächte ausgearbeitet worden. Tower selbst hat wiederholt in Danzig erklärt, daß er nicht Oberkommissar des Bundes, sondern Bevollmächtigter der Alliierten sei.

Aus der damals ungelösten Frage der staatsrechtlichen Stellung Danzigs, nämlich daraus, daß die Hauptmächte mit der Begründung der Freien Stadt zögerten, ergaben sich sehr bald eigenartige Schwierigkeiten. Als im Verlauf des polnisch-russischen Krieges die siegreichen roten Armeen bis zum „polnischen Korridor" vordrangen, wurde Danzig begreiflicherweise um seine Sicherheit besorgt. Eine aktive Teilnahme am Kriege oder auch nur eine Verteidigung des eigenen Gebietes kam für einen so kleinen Staat, der

keinerlei militärische Machtmittel besitzt, nicht in Frage. Andererseits bestand große Gefahr, daß Danzig zum Kriegsschauplatz werde, da die Russen naturgemäß das Bestreben haben mußten, Polen von der See abzuschneiden. Unter diesen Umständen beantragte die verfassunggebende Versammlung bei Tower, Danzigs Neutralität im polnisch-russischen Kriege zu erklären. Der englische Diplomat nahm diesen Antrag durchaus wohlwollend auf. Es ist fälschlich behauptet worden, Danzig habe selbst seine Neutralität erklärt. Dazu war es völkerrechtlich gar nicht in der Lage. Es wandte sich vielmehr vollkommen ordnungsmäßig an die Hauptmächte als die Träger der Souveränität des Danziger Gebietes. Gleichzeitig weigerten sich aber die Hafenarbeiter, das für Polen eintreffende Kriegsgerät zu entladen, und die Eisenbahner, es zu befördern. Dies widersprach zweifellos den Bestimmungen des Versailler Vertrages, der Polen das Recht auf unbehinderte Benützung des Danziger Hafens und auf freie Durchfuhr gewährt. Der Streik der Arbeiter stellt aber keinen staatsrechtlichen Akt dar. Das Danziger „Parlament" war für diese Handlung, die es nicht verhindern konnte, keinesfalls verantwortlich, wenn auch sein ausgesprochener Neutralitätswunsch die Streikenden in ihrer Haltung bestärkte. Die Arbeiter handelten übrigens nicht aus national-danziger Beweggründen, sondern aus parteipolitischen Sympathien für Rußland.

Ob und inwieweit Tower den Danziger Antrag auf Neutralitätserklärung beim Obersten Rat befürwortet hat, ist nicht bekannt. Im Lager des Feindbundes, wo man sich auf das äußerste anstrengte, dem bedrängten Polen zu Hilfe zu kommen, erhob sich jedenfalls ein Sturm der Entrüstung. Französische Kriegsschiffe wurden nach Danzig entsandt, die Botschafterkonferenz in Paris erhob am 22. August 1920 zornigen Einspruch gegen den Danziger Antrag, und von Luzern aus, wo Lloyd George und Giolitti zusammengekommen waren, wurde am 23. August ein amtliches Kommuniqué erlassen: Die beiden Ministerpräsidenten haben der französischen Regierung eine gemeinsame Aktion der Verbündeten vorgeschlagen, um Polen die vollen, aus dem Versailler Vertrage sich ergebenden Rechte auf den freien Gebrauch und die unbeschränkte Benützung des Hafens von Danzig und seiner Verbindungslinien zu sichern. Gleichzeitig wusch sich der Völkerbund, auf den naturgemäß die Blicke der Öffentlichkeit sich richteten, die Hände in Unschuld, indem er am selben Tage bekanntgab, Tower handele lediglich als Bevollmächtigter der Alliierten.

Die allgemeine Entrüstung über die geringe Begeisterung der Danziger Bevölkerung für die Sache Polens fand ihren Niederschlag in der Philippika, mit der Tower am 26. August die verfassunggebende Versammlung in Danzig bedachte. Aus seinen Erklärungen ist besonders folgende Stelle hervorzuheben: „Die Resolution der

verfassunggebenden Versammlung über die Neutralität hat bei den alliierten Mächten Erstaunen und Erregung hervorgerufen. Die Stadt Danzig ist noch nicht eine Freie Stadt; sie hat absolut kein Recht, über die Neutralität zu sprechen." Über seine eigene Stellung hat sich Tower bei dieser Gelegenheit nicht geäußert. War aber Danzig noch keine Freie Stadt, und unterstand sie noch nicht dem Schutze des Völkerbundes, so gab es auch noch keinen Oberkommissar dieses Bundes, und die Verfassung ist nicht im Einvernehmen mit einem Oberkommissar des Völkerbundes ausgearbeitet worden.

Towers Erklärungen über die Frage der Neutralität waren zweifellos vollkommen zutreffend. Mögen auch die berechtigten Interessen Danzigs dies verlangt haben, so wäre es natürlich eine Unmöglichkeit gewesen, ein unter der Souveränität der Hauptmächte stehendes Gebiet für neutral zu erklären, während Frankreich mit Waffen, Munition und militärischen Beratern Polen in seinem Kriege gegen Rußland aktiv unterstützte. Dieser besondere Fall ist auch für die Zukunft lehrreich. Obwohl die Souveränität der Hauptmächte nicht auf Polen übergegangen ist, so ist doch letzteres der Suzerän der Freien Stadt geworden. Es vertritt sie in jeder außenpolitischen Hinsicht, und wenn auch Danzig heute in innerpolitischer Beziehung weitgehende Autonomie besitzt, so kann es doch schwerlich in einem Kriege neutral bleiben, an dem Polen beteiligt ist, solange seine völkerrechtliche Stellung nicht gebessert wird.

Es bleibt noch ein Wort über den Charakter der verfassunggebenden Versammlung zu sagen. Diese ist überhaupt kein Parlament im üblichen Sinne des Wortes gewesen, wie sich am 22. Oktober 1920 gezeigt hat, als sie vom englischen Oberstleutnant Strutt, dem Vertreter Towers, aus Anlaß einiger allerdings recht unparlamentarischer Zwischenfälle, durch einfache Verfügung vertagt wurde. Strutt erklärte bei dieser Gelegenheit, die Versammlung habe überhaupt keine Daseinsberechtigung mehr, da sie die von Tower ihr vorgezeichneten Aufgaben, Schaffung eines Verfassungsentwurfes und eines Vorschlags für das danzig-polnische Abkommen, erfüllt habe. Alles, was nicht zu diesen Aufgaben gehöre, sei überflüssig.

Der grundlegende Vertrag zwischen Danzig und Polen hat eine längere Geschichte, von der hier nur die Grundlinien verfolgt zu werden brauchen. Nachdem am 22. April 1920 ein vorläufiges Abkommen für die Übergangszeit zwischen Tower im Namen Danzigs und Polen abgeschlossen worden war, entsandte die Warschauer Regierung Vertreter nach Danzig zu Verhandlungen, die dort am 26. bzw. 28. Mai 1920 unter dem Vorsitz von Tower begannen. Diese Verhandlungen scheiterten sehr bald an den polnischen Forderungen hinsichtlich des Danziger Hafens und der auswärtigen Vertretung der Freien Stadt. In der Hafenfrage stand den polnischen Ansprüchen ein Entwurf der englischen Regierung entgegen, der einen

internationalen Hafenausschuß vorsah, bestehend aus Vertretern Danzigs, Polens und des Völkerbundes. Hinsichtlich der auswärtigen Vertretung machte Danzig, wenig erfolgreich, geltend, daß der Versailler Vertrag (in Art. 105, 6) diese nicht Polen einfach übertragen, sondern lediglich Danzig das Recht gewährt habe, sich in auswärtigen Angelegenheiten durch Polen vertreten zu lassen — ein Recht, auf das auch verzichtet werden könne.

Die am 14. Juni zusammengetretene verfassunggebende Versammlung setzte dann einen Ausschuß für die Bearbeitung der danzig-polnischen Lösung ein, der auf Wunsch Towers nicht öffentlich tagte. Auch in Warschau wurde ein Vertragsentwurf ausgearbeitet. Der Danziger Vorschlag sah — hier ist man auf die Angaben des Organs der Danziger Unabhängigen, das „Freie Volk", angewiesen — folgende Punkte vor: Danzig wird ein souveräner Staat unter dem Schutze des Völkerbundes. Bei der Vereinbarung aller Fragen, die sich aus der Gemeinsamkeit des Zollgebietes ergeben (Gesetze, Verordnungen, Handelsverträge, Zolltarif) sind beide Staaten gleichberechtigt. Jeder von ihnen kann Ein- und Ausfuhrverbote gegen dritte Staaten erlassen. Die Verwaltung des Danziger Hafens und der Danziger Eisenbahnen wird einem Ausschuß übertragen, der aus je fünf Mitgliedern beider Parteien und dem Oberkommissar als Vorsitzenden besteht. Post, Telegraphie und Fernsprechwesen bleiben Angelegenheiten Danzigs, jedoch darf Polen ein eigenes Postamt im Danziger Hafen errichten. Die Rechte der Minderheiten werden durch die Danziger Verfassung gewährleistet. Polen nimmt, sofern und in dem Sinne wie es darum ersucht wird, die auswärtige Vertretung Danzigs wahr.

Der polnische Entwurf sah dagegen vor, daß Polen die auswärtigen Angelegenheiten Danzigs leite. Danziger Schiffe hätten die polnische Flagge zu führen. In Danzig sollten bei Behörden, bei Gericht und überhaupt im inneren Dienst die polnische und deutsche Sprache gleichberechtigt sein. Eine polnische Volksschule sei überall zu errichten, wo dies für wenigstens 40 Kinder verlangt werde. Polen habe das Recht, im Danziger Gebiet alle ihm notwendig erscheinenden Maßnahmen in bezug auf das Militär- und Marinewesen zu treffen, Streitkräfte zu unterhalten und Befestigungen anzulegen. Es übernehme die Aufsicht und Verwaltung des Hafens und aller seiner Nebenanlagen. Danzig habe die gleichen Abgaben, indirekten Steuern und Staatsmonopole wie Polen, und schließlich die polnische Währung einzuführen.

Es ist begreiflich, daß eine Einigung auf Grund dieser beiden Vorschläge im Wege direkter Verhandlungen nicht zu erzielen war.

Ohne einer Lösung wesentlich nähergekommen zu sein, gelangten diese Fragen im Oktober vor die Botschafterkonferenz in Paris[4]).

4) Die Danziger Delegation führte Oberbürgermeister Sahm, dessen

Nach einigen Vorverhandlungen der Danziger und der polnischen Vertreter mit untergeordneten Beamten befaßte sich die Botschafterkonferenz selbst mit der Angelegenheit und entschied am 14. Oktober 1920, daß die Vorschläge beider Parteien unannehmbar seien. Sie beauftragte einen Sekretär der englischen Botschaft (Carr) und einen Sekretär des französischen Ministeriums (Massigny) mit der Ausarbeitung eines neuen Entwurfs. Dieser lag bereits am 15. Oktober vor, wurde von der Botschafterkonferenz gebilligt und den Delegationen Danzigs und Polens zugestellt. Beide Parteien erhoben Einspruch und machten zahlreiche Einwendungen. Nach Vornahme kleiner Änderungen wurde ihnen der Entwurf am 20. Oktober als „endgültiger Text" wieder vorgelegt. Während Polen, das auf dem ihm wohl bekannten Pariser Boden soviel erreicht hatte, noch weiter Widerspruch [5]) geltend machte, fügte sich die Danziger Delegation nunmehr der Entscheidung der Hauptmächte, mit dem ausdrücklichen Vorbehalt, „daß der Völkerbund und der künftige Oberkommissar der Freien Stadt Danzig den zugesicherten Schutz bei der Durchführung des Vertrages sowie die Lebensinteressen der Freien Stadt und ihrer Bewohner bei der Regelung der noch offenstehenden Fragen in gerechter Weise berücksichtigen werde". Nachdem Polen durch einige Ergänzungen Entgegenkommen gezeigt worden war, konnte der Vertrag schließlich am 9. November 1920 unterzeichnet werden. Die Frage war aber nicht bedeutend genug, als daß sich die Botschafterkonferenz selbst mit ihr befaßte. Der Unterzeichnung wohnten nur der französische Gesandte Laroche und die vorerwähnten Sekretäre als Urheber des Vertrages bei.

Danzig hat in diesem Vertrage seine Handelsflagge gerettet, den internationalen Hafenausschuß durchgesetzt und die Verwaltung seiner Postämter behalten. Die Währungsfrage wurde vertagt, und die polnischen Ansprüche auf militärische Besetzung nicht anerkannt. Im wesentlichen enthält der Vertrag folgende Bestimmungen [6]):

Name auf der berüchtigten Auslieferungsliste gestanden hatte, inzwischen aber, wie Paderewski ihm mitteilen konnte, gestrichen worden war.

5) Der polnische Einspruch bezog sich in der Hauptsache auf vier Forderungen: Erstens beanspruchte die polnische Regierung die gesamte Kontrolle über den Verkehr auf dem Danziger Gebiete zu Wasser und zu Lande. Sie lehnte also die Einsetzung einer internationalen Kommission unter dem Vorsitz eines Unparteiischen ab. Zweitens verlangte Polen, daß alle Fahrzeuge unter polnischer Flagge fahren. Drittens forderte es, daß die Zölle nicht in deutscher Markwährung erhoben würden. Viertens schlug Polen vor, auch die Frage der militärischen Verteidigung des Hafens von Danzig zu regeln, die der Versailler Vertrag nicht erwähnt.

6) Für Danziger Fragen vgl. insbesondere: Otto Loening, Danzig, sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung, mit einem Anhang: Der Danzig-polnische Vertrag vom 9. November 1920 (Berlin 1921).

Eine diplomatische Vertretung der polnischen Regierung mit dem Sitz in Danzig dient als Vermittler zwischen Polen und der Freien Stadt. Polen übernimmt die Leitung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs und den Schutz der Danziger Staatsangehörigen im Ausland. Dem Personal der polnischen Konsulate werden Vertreter Danzigs dort beigegeben, wo die Freie Stadt wichtige wirtschaftliche Interessen hat (Art. 3). Diese Beamten haben unter der Leitung der polnischen Konsuln die Danziger Angelegenheiten zu bearbeiten. Fremden Konsuln, die sich in Danzig niederlassen, wird das Exequatur von der polnischen Regierung im Einvernehmen mit Danzig erteilt. Internationale Verträge, an denen die Freie Stadt interessiert ist, dürfen nicht ohne vorhergehende Beratung mit Danzig abgeschlossen werden. Der Oberkommissar hat ein Vetorecht, soweit es sich um Danziger Interessen handelt (Art. 6).

Die Aufnahme ausländischer Anleihen ist von der Genehmigung durch Polen abhängig (Art. 7). Die Danziger Handelsflagge dürfen nur Schiffe führen, die im Besitz von Danziger Staatsangehörigen, Gesellschaften oder Vereinigungen sind. Die Schiffe polnischer Flagge genießen im Danziger Hafen die gleiche Behandlung wie die Danziger Schiffe. Die Fremdenpolizei in Danzig wird von der Danziger Behörde ausgeübt. Polen und die Freie Stadt bilden ein einziges Zollgebiet, das den polnischen Zollgesetzen und den polnischen Tarifen unterworfen ist. Das Danziger Gebiet bildet jedoch hinsichtlich der Zölle eine Verwaltungseinheit, die Beamten der Freien Stadt anvertraut ist. Die Danziger Zollverwaltung ist der Verwaltung der polnischen Zölle für die Zolleinnahmen rechnungspflichtig und für die richtige Erhebung verantwortlich. Unter der Bezeichnung „Danziger Ausschuss für den Hafen und die Wasserwege" wird ein Ausschuss von je fünf Danziger und polnischen Kommissaren gebildet, dessen Vorsitzenden die Freie Stadt und die polnische Regierung gemeinsam wählen. Kommt (innerhalb eines Monats) eine Einigung nicht zustande, so hat der Rat des Völkerbundes einen Präsidenten schweizerischer Nationalität zu ernennen (Art. 19). Die Stimme des Präsidenten gibt den Ausschlag. Der Ausschuss übt die Leitung, Verwaltung und Ausnützung des Hafens, der Wasserwege und jener Schienenwege aus, die besonders den Zwecken des Hafens dienen. Die übrigen Eisenbahnen werden von Polen verwaltet, Lokalbahnen ausgenommen.

Jederzeit hat Polen das Recht, über Danzig Waren aller Art ein- und auszuführen. Aus- und Rückwanderer haben freien Verkehr von und nach Polen. Dieses hat weiter das Recht, im Danziger Hafen Telegraphen- und Telephonverkehr mit direkter Verbindung nach Polen einzurichten. Alle anderen postalischen usw. Verbindungen auf dem Gebiete der Freien Stadt sowie die Verbindung zwischen der Freien Stadt und dem Auslande verbleiben Danzig.

Die Freie Stadt verpflichtet sich, Minderheiten der Rasse, Religion und Sprache in gleichem Umfang Schutz zu gewährleisten, wie Polen dies tut. Die Naturalisationsbedingungen blieben späterer Vereinbarung vorbehalten, ebenso ein Abkommen über die Ausführung der Urteile der beiderseitigen Gerichte, die Auslieferung von Verbrechern usw. Hinsichtlich der Währung verpflichten sich Danzig und Polen, in Verhandlungen über Vereinheitlichung des Münzsystems einzutreten, „sobald es die Umstände erlauben", und zwar auf Antrag des einen oder anderen Teiles (Art. 36). Jeder Streit zwischen beiden Staaten ist dem Oberkommissar zu unterbreiten und von diesem, falls er es für notwendig erachtet, dem Rat des Völkerbundes zu übergeben. Beide Parteien haben das Recht, an den Völkerbund zu appellieren (Art. 39).

Als besondere Erfolge konnte Polen noch verzeichnen, daß die Selbständigkeit der Handelsflotte eingeschränkt wurde. Die Danziger Schiffsregister sind polnischer Kontrolle unterstellt, und Polen ist das Recht eingeräumt worden, in Danzig eine eigene Registrierbehörde zu errichten (Art. 8). Danzig wird (in Art. 13) vorbehaltslos der polnischen Zollgesetzgebung und dem polnischen Zolltarif unterworfen, der Zolldienst selbst wird von polnischen Inspektoren überwacht (Art. 14), die Zollabgaben können in polnischer Währung bezahlt werden (Art. 15). Die Monopole und indirekten Steuern Polens sind „im allgemeinen" in Danzig einzuführen. Während die Danziger Verfassung — in Artikel 4 — die deutsche Amtssprache festsetzt, wird diese Bestimmung im Vertrage vom 9. November 1920 in vielfacher Hinsicht durchlöchert, da beim Zoll (Art. 14), im Hafen (Art. 22) und ferner bei der Eisenbahn Polnisch zugelassen ist.

Dies ist, in großen Zügen, die Geschichte Danzigs bis zu dem Zeitpunkt, wo der Schutz der Freien Stadt auf den Völkerbund überging.

Gemäss einem Beschluss der Botschafterkonferenz wurde Danzig nunmehr, am 15. November 1920, zur Freien Stadt erklärt. An der Danziger Bevölkerung ging dieses geschichtliche Ereignis fast unbemerkt vorüber. Die Verkündung erfolgte im Parlament, in feierlicher Sitzung, durch den Stellvertreter Towers, Oberstleutnant Strutt, der allerdings bei dieser Gelegenheit bekanntgeben mußte, die Anerkennung der Freien Stadt durch den Völkerbund sei ihm noch nicht zugegangen. Der Rat hat erst zwei Tage später grundlegende Beschlüsse über Danzig gefaßt, die sonderbarerweise nicht veröffentlicht worden sind. Anschließend an die Rede Strutts erklärte ein Vertreter der unabhängigen Fraktion, die Danzig verheißene Freiheit sei nur eine beschränkte. Der in Paris abgeschlossene Vertrag habe die wirtschaftlichen und politischen Freiheiten der Stadt nicht gewahrt. Dies ist unzweifelhaft richtig, doch muß daran festgehalten werden, daß der Völkerbund den Schutz

Danzigs erst übernahm, nachdem die Hauptmächte die Rechte und Pflichten der Freien Stadt ihren Wünschen entsprechend festgelegt hatten.

Die erste Aufgabe des Völkerbundes war die Ernennung eines Oberkommissars. Der Rat hat sich dieser Aufgabe in recht bequemer und sicherlich den Alliierten sehr genehmer Weise erledigt, indem er — bereits am 13. Februar 1920 — Sir Reginald Tower, den Statthalter der Hauptmächte, zum Oberkommissar des Völkerbundes ernannte. Auf den Gedanken, daß die Interessen des Völkerbundes jemals mit denen der Alliierten in Widerstreit geraten könnten, ist der Rat wohl nicht gekommen. Auch hat er gar nicht erwogen, ob er die ihm in Danzig zugedachte Aufgabe übernehmen solle oder nicht. Dies erschien ihm von vornherein selbstverständlich. Merkwürdig bleibt, daß er weder im Februar noch im November 1920 den formellen Beschluß faßte, den Schutz Danzigs zu übernehmen. Obwohl er noch im August jede Verantwortung für die Zwischenfälle bei der Munitionsdurchfuhr ablehnte, hat ihn die Konstituierung der Freien Stadt nicht zu irgendeiner entsprechenden Kundgebung veranlaßt.

Aus dem Beschluß des Rates vom 13. Februar 1920 über die Einsetzung des Oberkommissars sind noch zwei Punkte hervorzuheben. Einmal wird dem Oberkommissar aufgegeben, jährlich an den Rat über seine Tätigkeit zu berichten. Dies war im Versailler Vertrage nicht vorgesehen. Sodann werden das Gehalt des Oberkommissars und die sonstigen Unkosten seiner Verwaltungstätigkeit Danzig zur Last gelegt [7]). Davon steht im Vertrage nichts, die Kosten müßte also der Völkerbund tragen, was für die Förderung der Sparsamkeit recht nützlich wäre. Die Freie Stadt Danzig war aber nicht in der Lage, die Frage durchzufechten, da der Bund verlangen konnte, daß dieser Punkt in die städtische Verfassung aufgenommen werde. Diese mußte ja vom Oberkommissar genehmigt bzw. von diesem, nach dem Beschluß vom 13. Februar 1920, dem Rat vorgelegt werden. Der Völkerbund besaß also hinreichende Zwangsmittel, um diesen Etatsposten auf Danzig abzuwälzen. Auf Vorstellungen der Freien Stadt hin wurde aber Polen zur Tragung der Hälfte der Kosten herangezogen.

Der erste Oberkommissar wurde zugleich mit seiner Ernennung beauftragt, Vorschläge zur Einberufung einer Vertretung der Freien Stadt auszuarbeiten. Feindbund und Völkerbund sind so sehr ein und dasselbe, daß der Rat den Oberkommissar seine Tätigkeit beginnen ließ, als Danzig noch Besitz der Alliierten war, und

7) Der Oberkommissar bezieht ein Gehalt von 100 000 Goldfranken. General Haking, ein Nachfolger Towers, hat selbst den Rat im September 1922 darauf hingewiesen, daß er ein Gehalt von 19 295 Dollar beziehe, während die gesamten Gehälter des regierenden Senats der Freien Stadt — damals — nur 2811 Dollar ausmachten!

ehe diese die Freie Stadt begründet hatten. Tower ging über die Schwierigkeiten seiner doppelten Rolle hinweg, erklärte den Danzigern, er sei lediglich Statthalter der Hauptmächte, folgte aber gleichzeitig den Weisungen aus Genf. Am 18. März 1920 reichte er seine Vorschläge für seine verfassunggebende Versammlung dem Rat ein. Dieser sah von einer Prüfung im einzelnen ab und genehmigte sie auf Grund einer Denkschrift des Generalsekretärs (die nicht veröffentlicht worden ist) am 11. April 1920. Der Danziger Verfassungsentwurf lag dem Rat im Oktober vor. Er vertagte die Angelegenheit, um zunächst einen Vertreter der Warschauer Regierung über die polnischen Wünsche zu hören, und bestätigte schließlich am 17. November 1920 die Verfassung vorbehaltlich gewisser Änderungen.

Damals tagte gleichzeitig die erste Bundesversammlung. Aber weder auf dieser noch auf einer der späteren hat eine grundlegende Erörterung der Danziger Frage stattgefunden. Sie hätte auch zu keinem Ergebnis führen können, da die alliierten Hauptmächte sich die Entscheidung aller Fragen von Bedeutung vorbehalten hatten. Der Völkerbund ist nur das Firmenschild.

Tower fiel bei den Hauptmächten in Ungnade wegen seiner unklaren Haltung zur Frage der Danziger „Neutralität" im polnisch-russischen Kriege. Er verschwand ohne Aufsehen, noch ehe der Vertrag zwischen Danzig und Polen fertiggestellt war. Das Amt eines Oberkommissars des Völkerbundes hat er überhaupt nicht angetreten. Nach seinem Rücktritt führte Oberstleutnant Strutt die Geschäfte, auch für den Völkerbund, bis am 10. Dezember 1920 der Italiener Bernardo Attolico mit dem Posten eines Oberkommissars interimistisch vom Rat betraut wurde. Dieser hat am 16. Dezember 1920 das Amt übernommen. Offenbar handelte es sich um eine Verlegenheitswahl. Die Alliierten hatten sich über die Person des neuen Oberkommissars noch nicht einigen können, deshalb wurde zunächst dieser Beamte des Völkerbundssekretariats ernannt. Es schien im ersten Augenblick, als ob diese Ernennung einen Fortschritt darstellen sollte. Attolico hatte zwar bisher sich mit der Danziger Frage noch niemals befaßt, er war aber Professor der Volkswirtschaft und Leiter der Abteilung für internationales Verkehrswesen im Generalsekretariat. Man durfte also hoffen, daß nicht politische, sondern wirtschaftliche und technische Gesichtspunkte für den Völkerbund ausschlaggebend sein würden. Diese Erwartung wurde freilich zerstört, als der Rat bereits am 17. Dezember 1920 den englischen General Haking auf ein Jahr zum Oberkommissar ernannte. Er traf am 24. Januar 1921 in Danzig ein, wo er am Bahnhof von einer Ehrenkompagnie empfangen wurde, die die Ententekriegsschiffe Walrus und Aisne stellten. Seine erste Amtshandlung war die Forderung, daß ihm das frühere Generalkommando als Wohnsitz zur Verfügung gestellt werde. Hinter dieser Forderung stan-

den tiefere Gründe als die Rücksicht auf die Wünsche der Mrs. Haking. Das Oberkommando ist eines der repräsentativsten Gebäude der Stadt. Deshalb war es inzwischen zur Unterbringung des Danziger Parlaments ausersehen und bereits mit einem Kostenaufwand von einer Million Mark für seinen neuen Zweck hergerichtet worden. Der neue Kommissar wollte der Freien Stadt deutlich vor Augen führen, daß er hier zu gebieten habe und nicht das Parlament. Die der Stadt hierdurch bereitete Verlegenheit war um so größer, als die Verteilung des ehemalig deutschen und preußischen Eigentums in Danzig durch die Alliierten (gemäß Art. 107 des Versailler Vertrages) noch nicht erfolgt war.

Es handelt sich hier wieder einmal um eine Verwechslung zwischen Feindbund und Völkerbund. Das deutsche Staatseigentum in Danzig war am 10. Januar 1920 auf die Hauptmächte übergegangen, und Tower hatte es als deren Vertreter übernommen. Das Amt eines Statthalters der Alliierten war aber am 15. November 1920 erloschen, und Haking hatte als Oberkommissar des Völkerbundes keinerlei Recht, über das Eigentum dieser Mächte zu verfügen. Dasselbe gilt freilich von Danzig.

Haking ist am 13. Januar 1922 für ein weiteres Jahr vom Rat als Oberkommissar des Völkerbundes bestätigt worden. Es muß ihm das Zeugnis ausgestellt werden, daß er offenbar redlich bemüht gewesen ist, sein Amt einwandfrei und zum Nutzen der unmittelbar Beteiligten zu führen. Um so mehr fiel es auf, wenn der Rat nicht auf seine Vorschläge und Empfehlungen hörte, sondern bisweilen seine Entscheidungen nach „höheren" politischen Gesichtspunkten, d. h. gemäß den Interessen der Hauptmächte, statt nach sachlichen Gründen fällte. Auch die Ernennung des Engländers Haking zum Nachfolger des Engländers Tower beruht offenbar auf geheimen Abmachungen zwischen den Hauptmächten. Die Verwaltung von Memel liegt bekanntlich in Händen von Franzosen. Für den Völkerbund hätte es, wenn nicht immer diese „politischen" Gründe mitsprächen, viel näher gelegen, den Angehörigen eines der skandinavischen Länder, also einen Kenner der Wirtschaftslage der Ostsee, zum Oberkommissar von Danzig zu ernennen[8]).

Die Lösung anderer Danziger Personenfragen fiel weit weniger zufriedenstellend aus. Der wichtigste Besitz der Freien Stadt ist ihr Hafen. Danzig hat seine politischen Schicksale diesem Hafen

8) Zum Nachfolger Hakings bestimmte der Rat Ende Januar 1923 den englischen General Mac Donnell. Seine Amtszeit wurde gleich auf zwei Jahre festgesetzt. Achtzehn Jahre ununterbrochene Verwendung in der Zivil- und Militärverwaltung Ägyptens bilden eine vortreffliche Vorbereitung für seine neue Tätigkeit. Auch in der alliierten Verwaltung des besetzten Rheinlands werden bekanntlich koloniale Erfahrungen und Methoden nutzbringend verwendet. Es sei nur an die Postkontrolle nach indischem Muster erinnert.

zu verdanken. Sie werden auch künftig von ihm bestimmt werden. Die Hafenfrage war eine der schwierigsten der danzig-polnischen Regelung. Sie wurde schließlich durch Einsetzung eines „Danziger Ausschusses für den Hafen und die Wasserwege" gelöst, der, wie sein Name besagt, Hafen und Wasserstraßen verwalten soll. Ihm gehören, wie wir sahen, Danziger und polnische Mitglieder in gleicher Zahl an, und der Vorsitzende wird von Danzig und Polen gemeinsam bestimmt. Falls sich die Parteien nicht einigen können, wie dies 1921 der Fall war[9]), ernennt der Rat einen Vorsitzenden, der schweizer Nationalität sein muß. Der Rat hat am 26. Februar von seinem Recht bzw. seiner Pflicht der Ernennung leider einen Gebrauch gemacht, der wieder einmal sehr befremden muß. Obwohl die Bestimmung, der vom Rat ernannte Vorsitzende müsse schweizer Nationalität sein, die an sich selbstverständliche Voraussetzung unterstreicht, daß es sich um eine in jeder Beziehung neutrale und unparteiische Persönlichkeit handeln soll, wurde der schweizer Oberst de Reynier ernannt, der sich während des Weltkrieges als eifriger Freund der Franzosen erwiesen hat. 1916 wurde er als Vertreter einer großen schweizerischen Kriegsgesellschaft nach Paris gesandt. Für seine der Öffentlichkeit nicht weiter ersichtlichen Verdienste wurde ihm die Ehrenlegion angeboten, er mußte sie aber wegen seines Ranges in der eidgenössischen Armee ablehnen. Dankbarkeit ist gewiß eine schöne und seltene Tugend. Es geht aber wirklich zu weit, wenn immer wieder Persönlichkeiten, die sich im Weltkriege um die Sache der Alliierten verdient gemacht haben, für diese Tätigkeit vom Völkerbund durch gut bezahlte Anstellungen entlohnt werden.

Der Rat setzte übrigens bei dieser Gelegenheit auch das Jahresgehalt des Vorsitzenden des Hafenausschusses — auf 2000 Pfund Sterling — fest, obwohl er durch den Vertrag zwischen Danzig und Polen vom 9. November 1920 hierzu gar nicht ermächtigt war.

Nach Ernennung des Oberkommissars war die nächste Aufgabe des Rates die Genehmigung der Danziger Verfassung. Diese war, wie oben erwähnt, im Einvernehmen mit dem Statthalter der Hauptmächte ausgearbeitet und von der verfassunggebenden Versammlung am 11. August 1920 in dritter Lesung angenommen worden. Sie ist der Verfassung der Hansestadt Lübeck sowie der deutschen Reichsverfassung vom 11. August 1919 nachgebildet und hat einen durchaus demokratischen Charakter. „Oberkommissar" Tower reichte sie nach Genf ein. Der Rat hat am 17. November

9) Um die kostspielige Lösung eines schweizerischen Vorsitzenden zu vermeiden, hat der Danziger Senat in Januar 1921 der polnischen Regierung vorgeschlagen, die Verhandlungen im Hafenausschuß abwechselnd von einem Danziger und einem Polen führen zu lassen. Polen ging aber hierauf nicht ein.

1920 beschlossen, diese Verfassung vorbehaltlich einiger wenig einschneidenden Änderungen zu gewährleisten.

Diese Änderungen wurden durch ein Danziger Gesetz vom 9. Dezember 1920 vorgenommen. Der Generalsekretär des Völkerbundes fand aber, daß den Wünschen des Rates noch nicht Genüge geschehen sei, und wies den Oberkommissar in einem Schreiben vom 27. Dezember 1920 darauf hin. Danzig hat bereitwillig die bei dieser Gelegenheit geäußerten Wünsche erfüllt. Im Laufe der Erörterungen, die sich hieran knüpften, brachten aber die Oberkommissare des Völkerbundes, denen die Verfassung nicht gefiel, noch weitere Änderungswünsche an. Insbesondere machten Attolico (am 23. Januar) und Haking (am 3. Februar 1920) geltend, daß der Danziger Senat zuviel Macht erhalte — mehr vermutlich, als dem Oberkommissar bequem war. Sie schlugen vor, die Amtsdauer des Senatspräsidenten und der sieben hauptamtlichen Senatoren von 12 auf 4 Jahre herabzusetzen. Haking ging sogar so weit, die Einberufung einer neuen verfassunggebenden Versammlung zu fordern, da er noch manche anderen Punkte geändert wissen wollte. Der Rat verwies ihn jedoch auf den Weg der Verhandlungen mit den gesetzgebenden Körperschaften.

Ob der Rat berechtigt war, die Abänderung einer bereits genehmigten Bestimmung der neuen Verfassung zu fordern, mag dahingestellt bleiben. Senat und Volkstag von Danzig haben darauf verzichtet, die Frage aufzurollen. Bei der Lösung des damit zusammenhängenden grundsätzlichen Problems hat aber der Rat zweifellos die ihm zustehenden Rechte überschritten und erweitert. Nach Artikel 103 des Versailler Vertrages wird die Verfassung der Freien Stadt „vom Völkerbund gewährleistet". In seinem Beschluß vom 28. Februar 1921 leitete der Rat aus dieser Bestimmung das Recht ab, „jederzeit die Freie Stadt zur Vornahme solcher Verfassungsänderungen aufzufordern, die aus den praktischen Erfahrungen (dem Rat) als zweckmäßig erscheinen". Grund für diese sonderbare und unzulässige Auslegung des Versailler Vertrages war offenbar das Streben der Oberkommissare, ihre Macht auf Kosten der gewählten Vertreter der Stadt zu vergrößern. Dabei wurde anscheinend übersehen und jedenfalls nicht berücksichtigt, daß die Verfassung, und damit auch alle Änderungen derselben, von den berufenen Vertretern Danzigs — im Einvernehmen mit dem Oberkommissar — auszuarbeiten sind, daß also Danzig jedenfalls regelmäßig zur Mitentscheidung dieser Fragen berufen ist. Der Versailler Vertrag sieht lediglich die Möglichkeit einer negativen Einwirkung des Völkerbundes vor. Diese beschränkt sich auf ein Vetorecht gegenüber Verfassungsänderungen, die von den gesetzgebenden Körperschaften in Danzig beschlossen werden. Die angebliche Berechtigung des Völkerbundes, seinerseits eine Verfassungsänderung jederzeit verlangen zu können, findet weder im

Versailler Vertrage eine Stütze, noch in dem Beschluß des Rates vom 17. November 1920, der die Verfassung einschließlich des Artikels 48 genehmigte. Durch den neuen Beschluß vom 28. Februar 1921 werden die Rechtsverhältnisse auf den Kopf gestellt. Jetzt ist es die Stadt, die vor die Frage gestellt wird, ob sie ein Vetorecht ausüben will. Wenn zwei das gleiche tun, ist es nicht das gleiche. Danzig wird niemals in der Lage sein, gegenüber „Vorschlägen" des Völkerbundes, der so viele Druckmittel anwenden kann, ein Veto einzulegen.

Bei der Frage der Amtsdauer der Senatoren war bereits von einer Mitwirkung der berufenen Vertreter der Freien Stadt in Wirklichkeit keine Rede. Der Rat hat, unter Befragung lediglich des Senatspräsidenten, der sich zur Zeit in Genf befand, am 22. Juni 1921 beschlossen, daß die Wahlperiode vier Jahre zu betragen habe. Danzig hat sich diesem Verlangen gefügt, es blieb ja auch nichts anderes übrig: es wäre sonst durch ungünstige Entscheidungen auf anderen Gebieten gestraft worden. Mit der grundsätzlichen Frage verhielt es sich nicht anders. Die bürgerliche Mehrheit des Danziger Volkstags erklärte zwar zunächst, der Wunsch des Völkerbundsrates, jederzeit Verfassungsänderungen vornehmen zu können, sei unberechtigt, da die Verfassung bereits in Kraft getreten sei und bereits unter Garantie des Völkerbundes stehe, zumal allen Vorbehalten vom 17. November 1920 längst Rechnung getragen wurde. Schließlich gab man jedoch nach, und der Senat beschloß auf das Verlangen des Generalsekretärs vom 13. August 1921 hin, dem Volkstag eine entsprechende Verfassungsänderung vorzulegen. Da aber die Oppositionsparteien — Sozialisten, Kommunisten und Polen — sich an der Abstimmung nicht beteiligten (weil sie sämtliche Senatoren auf unbestimmte Zeit wählen und sie sämtlich vom Vertrauen des Volkstages abhängig machen wollten), so war bei der Abstimmung nicht die nach der Verfassung notwendige Anwesenheit von zwei Dritteln der gewählten Abgeordneten vorhanden, so daß die Vorlage fallen mußte. Der Völkerbundsrat hat Danzig eine weitere Frist für die Durchführung der von ihm verlangten Verfassungsänderung gegeben.

Die Danziger Verfassung ist schließlich am 11. Mai 1922 vom Oberkommissar endgültig „genehmigt" worden.

Auch in mancher anderen Hinsicht hat der Rat es versucht und verstanden, seine Rechte und seinen Einfluß Danzig gegenüber zu erweitern. In bezug auf ihre innere Politik ist die Freie Stadt angeblich autonom. Die Gesetzgebung unterliegt nicht der Aufsicht des Völkerbundes. Trotzdem hat der Rat durch Beschluß vom 17. November 1920 für sich das Recht beansprucht, das zu erlassende Gesetz über Erwerb und Verlust der Danziger Staatsangehörigkeit zu bestätigen. Er verlangte, daß eine entsprechende Bestimmung in die Verfassung aufgenommen und der Entwurf ihm

binnen sechs Monaten vorgelegt werde. Obwohl ferner Artikel 34 des Vertrages vom 9. November 1920 bestimmt, daß die Naturalisationsbedingungen in Danzig durch Vereinbarungen zwischen der Freien Stadt und Polen festgestellt werden sollten, sandte der Generalsekretär seinerseits am 17. Mai 1921 einen Entwurf nach Danzig, den aber der Oberkommissar klugerweise zurücklegte. In der Tat kam die danzig-polnische Einigung auch ohne Mitwirkung des Völkerbundes zustande, und das Gesetz wurde am 10. Juni 1922 erlassen, nachdem es am 12. Januar die Billigung des Rates gefunden hatte. Dieser kleine Vorfall läßt vermuten, daß das offenbare Bestreben des Völkerbundes, seine Zuständigkeit gegenüber der „Freien" Stadt zu erweitern, auf das Generalsekretariat zurückgeht, dem das „Regieren" wohl ebensoviel Freude macht, wie den verschiedenen Kommissionen und Kommissaren des Bundes.

Die eigentliche Aufgabe des Völkerbundes ist jedoch nicht, in Danzig zu regieren, sondern der Freien Stadt seinen Schutz angedeihen zu lassen. Oben ist diese Frage bereits gestreift und darauf hingewiesen worden, daß dieser „Schutz" naturnotwendig theoretischer Art ist und sich im wesentlichen auf die Anwendung diplomatischer Mittel beschränkt. Im Falle einer kriegerischen Verwicklung und einer Gefährdung Danzigs müßte der Rat den militärischen Schutz der Freien Stadt einem Bundesmitgliede oder mehreren von ihnen übertragen. Mit dieser Frage hat er sich bereits am 17. November 1920 befaßt und schon damals in Aussicht genommen, Polen (!) nötigenfalls mit der Verteidigung Danzigs zu beauftragen. Auf seiner dritten Tagung (November 1920) hat sich dann auch der Rüstungsausschuß, der Generalstab des Bundes, mit der Frage der Verteidigung Danzigs befaßt. Über die Ergebnisse seiner Beratung ist Gewisses nicht bekannt. Angeblich hat er vorgeschlagen, auf Danziger Gebiet Befestigungen gegen Ostpreußen und nach der See hin zu errichten und diese mit polnischer Besatzung zu belegen. Gerade um diese Zeit sprach ferner öffentlich der polnische Außenminister Fürst Sapieha mit großer Bestimmtheit von einem militärischen Mandat Polens über Danzig.

Die Frage gelangte am 13. Dezember 1920 erneut vor dem Rate zur Verhandlung. Der Danziger Senatspräsident, Sahm, machte mit Recht geltend, Polen sei weniger als alle anderen Staaten für ein miltärisches Mandat über Danzig geeignet. Von keinem Lande habe die Freie Stadt mehr zu befürchten, als von Polen, das aus seinen Annexionswünschen gar kein Hehl mache. Er führte die Stelle aus einem Buche des polnischen Vertreters beim Völkerbunde, Askenazy, an, die besagt: Man muß ohne Beschränkung Danzig Polen und Polen Danzig geben. Der Rat zeigte sich daraufhin auch nicht bereit, den Forderungen Polens zu entsprechen oder auf die anscheinend ganz analogen Vorschläge einzugehen, die der Rüstungsausschuß ausgearbeitet hat.

Ehe weitere Entscheidungen getroffen wurden, forderte der Rat ein Gutachten des Oberkommissars ein. Die Meinungsäußerung des Generals Haking ist um so beachtlicher, als er, selbst Fachmann, die Frage an Ort und Stelle am besten übersehen konnte. Haking stellte sich auf den Standpunkt, daß Danzig überhaupt kein militärisches Mandat nötig hat, daß vielmehr der moralische Schutz, den ihm der Völkerbund zugesagt habe, seine beste Verteidigung sei. Eine militärische Verteidigung Danzigs käme nur im Falle eines Angriffs Deutschlands oder Rußlands in Frage. In beiden Fällen sei jedoch anzunehmen, daß der Angriff nur von der Landseite erfolgen werde. An einen russischen Angriff von der Seeseite sei in den nächsten Jahren überhaupt nicht zu denken. Wenn Danzig von der Landseite von Rußland angegriffen werde, müßte erst Ostpreußen besetzt werden. Dadurch würde der Völkerbund Zeit gewinnen, um Danzig zu Hilfe zu kommen. Sollte es dagegen Rußland gelingen, den nördlichen Teil Polens zu besetzen, dann wäre Polen von Danzig abgeschnitten und nicht in der Lage, eine Verteidigung Danzigs auszuführen. Was Deutschland angehe, so sei eine Landoffensive viel leichter und aussichtsreicher, da Ostpreußen direkt an Danzig grenze. Ein deutscher Angriff auf Danzig sei aber gleichbedeutend mit einer Kriegserklärung an die alliierten Mächte. Wollte man, so heißt es weiter in dem Gutachten, Polen das militärische Mandat über Danzig geben, so würde dadurch den deutschen Angriffszielen ein Punkt mehr gegeben. Polen will das Verteidigungsmandat auch nicht haben, um Danzig vor einem Angriff zu schützen, sondern um Danzigs völkischen Charakter zu vernichten und Danzig der Republik Polen einzuverleiben. Schon dieses Argument genügt, um zu beweisen, daß die Mandatsübertragung an Polen weder im Interesse Danzigs, noch im Interesse Polens liegen kann. Der Gedanke der Möglichkeit eines polnischen Angriffs auf Danzig empfehle nicht im geringsten die Übertragung der Verteidigung Danzigs an Polen. Das würde bedeuten, daß Polen, besonders die polnische Armee, die Absichten auf den Nationalstaat Danzig nähren würde. Es ergebe sich also, daß keine ausreichenden Argumente für die Übertragung des Mandats an Polen vorhanden seien. Eine solche Maßnahme sei sogar insofern gefährlich, als durch sie der völkische Charakter Danzigs vernichtet und es faktisch in die polnische Republik einverleibt werde. Danzig sei jetzt mehr denn je deutsch, und man müsse diesem Umstande Rechnung tragen. In der gleichen Weise lehnt das Gutachten die Errichtung einer polnischen Garnison in Danzig ab und schließt mit den Worten: Vergleiche werden immer kritisiert werden, aber auf Grund meiner Erfahrungen muß ich anerkennen, daß die Deutschen bessere Administratoren und Arbeiter sind als die Polen, und daher wird Polen aus dem Danziger Hafen, der für Danzig das einzige Aktivum bildet, einen großen Nutzen ziehen, wenn Danzig

seinen eigenen Volkscharakter behält und wenn man ihm nicht die polnische Nationalität aufzwingt. „Ich bin überzeugt, daß, wenn der Völkerbund keinem Staat die militärische Verteidigung Danzigs überträgt, ich in der Lage sein werde, Polen die Nutznießung des Danziger Hafens ohne Einschränkung zu versprechen."

Diese Darstellung der Sachlage ist dem Oberkommissar polnischerseits außerordentlich verübelt worden. Die polnische Presse forderte seine Abberufung, und Haking sah sich genötigt, einen Canossagang nach Warschau anzutreten. Zugleich verdoppelte die polnische Regierung ihre Anstrengungen, das militärische Mandat über Danzig zu erhalten und das Gutachten des Oberkommissars zu entkräften. Polen drang jedoch nicht durch. Ein Beschluß des Rates vom 22. Juni 1921 ermächtigt den Oberkommissar, polnische Truppen zum Schutze Danzigs anzufordern, und überläßt ihm die Entscheidung, ob und wann dies zu geschehen habe. Zugleich wurde jedoch bestimmt, daß Vereinbarungen (entsprechend einer Militärkonvention) über die Mittel und Wege eines eventuellen militärischen Vorgehens zu treffen seien. Es ist dies offensichtlich ein Kompromiß, vermutlich weniger zwischen der Regierung in Warschau und dem Oberkommissar in Danzig, als zwischen Frankreich und England.

Aber auch mit dieser grundsätzlichen Einschränkung ist die Haltung des Rates in mehrfacher Hinsicht befremdlich. Zunächst ist es nicht üblich, den Bock zum Gärtner zu machen. Es ist sattsam bekannt, und gerade diese Verhandlungen über den militärischen Schutz von Danzig haben es bewiesen, daß Polen seine 1919 auf der Friedenskonferenz enttäuschten Hoffnungen auf Annexion Danzigs keineswegs aufgegeben hat. Bereits 1920 suchte es im danzig-polnischen Vertrag das Recht der militärischen Besetzung zu erlangen. Diese Forderung blieb unerfüllt, vermutlich infolge englischen Einspruchs. Wahrscheinlich gleichen Einflüssen folgend, hatte der Rat am 17. November beschlossen, daß eine Bestimmung in die Danziger Verfassung aufgenommen werden müsse, wonach Danzig ohne jedesmalige Genehmigung des Völkerbundes weder als Heeres- oder Flottenbasis benützt werden, noch Befestigungen anlegen, noch Kriegsmaterial herstellen dürfe. Trotzdem hat Polen es verstanden, 1921 einen Teil seiner Wünsche zu verwirklichen.

Sonderbar ist ferner, daß der Rat Polen allein mit dem Schutze Danzigs betraute. Allerdings handelte es sich nur um die Verteidigung zu Lande, während der Schutz zur See einer künftigen Erörterung vorbehalten blieb. Offenbar will England, das sich so stark an Danzig interessiert hat, diesen Schutz selbst übernehmen — wenn es ihm gut scheint, und ohne eine bindende Verpflichtung zu übernehmen. Im übrigen behielt sich der Rat in seinem Beschluß vom 22. Juni 1922 vor, nötigenfalls eines oder mehrere der Bundesmitglieder zur Unterstützung Polens aufzufordern. Bestimmte Verabredungen wurden aber nur mit Warschau getroffen.

Die Beschränkung des polnischen Mandats auf die Verteidigung zu Lande beweist, daß diese Maßnahme nur gegen Deutschland gerichtet ist. Wenn sie auch gegen Rußland oder die Randstaaten gedacht wäre, hätte man nicht Polen allein das Mandat gegeben. Haking hat überzeugend dargelegt, daß die Warschauer Regierung gar nicht imstande wäre, Danzig gegen Rußland zu verteidigen — wenn russische Heere wieder einmal bis Soldau vordringen sollten. Der Völkerbund rechnet nur mit einem Angriff Deutschlands und trifft gegen diesen Vorkehrungen, obwohl von einer „Gefahr" keine Rede sein kann. Nach dem Beschluß vom 22. Juni 1921 kann der Oberkommissar Polen zur Verteidigung Danzigs oder zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Gebiet der Freien Stadt auffordern, wenn Danzig durch Angriff eines Nachbarstaates (sic!) — Polen ausgenommen — bedroht wird, oder die polnischen Verbindungen mit der See irgendwie unterbunden werden. Für diese Fälle sind die notwendigen militärischen Maßnahmen vorher zu vereinbaren. Es handelt sich in Wirklichkeit um nichts anderes als eine Ausdehnung des Kranzes von Militärkonventionen und Geheimverträgen, mit denen Frankreich das waffenlose Deutschland umgeben hat, beginnend mit der geheimen französisch-belgischen Militärkonvention vom 7. September 1920 und fortgeführt durch die noch geheimeren Abmachungen mit Polen und mit der Kleinen Entente.

Die Unwahrscheinlichkeit einer Gefährdung Danzigs — außerhalb eines neuen Weltkrieges — ist so groß, daß die Vermutung naheliegt, der Rat habe nur nach einem Vorwande gesucht, um Polen dieses (bedingte) Mandat zu erteilen. Es ist bereits erwähnt worden, daß die Ausübung des Schutzes über die Freie Stadt das einzige ist, was an der vollen Oberhoheit Polens über Danzig fehlt. Hat der Rat lediglich die polnische Suzeränität in diesem Punkte ergänzen wollen? Man darf nicht aus den Augen verlieren, wie leicht es sein wird, Vorwände für eine Erweiterung dieses Mandats zu finden.

Der Rat beauftragte, wie gesagt, am 22. Juni 1921 den Oberkommissar, über die notwendig scheinenden Schutzmaßnahmen zu berichten. Dieser (geheime) Bericht lag am 30. August 1921 vor. Er ist ebensowenig wie die geheimen Militärkonventionen des Feindbundes veröffentlicht worden. Auf französischen Antrag war der Plan vom Oberkommissar zunächst mit der polnischen Regierung durchberaten worden — in Warschau befindet sich eine französische Militärmission — und wurde nunmehr, ebenfalls auf französischen Antrag, am 16. September 1921 dem ständigen Rüstungsausschuß überwiesen, der ja nach Pariser Auffassung den Generalstab des Bundes darstellt. Damit ist das Problem dem Auge der Öffentlichkeit bis auf weiteres entzogen.

Es bleibt noch eine weitere Aufgabe zu erörtern, die der Völkerbund Danzig gegenüber übernommen hat, die Entscheidung von

Streitigkeiten, die zwischen der Freien Stadt und Polen entstehen. An Möglichkeiten hierzu herrscht kein Mangel, und der Rat hat sich auch bereits mit einer stattlichen Reihe von Fällen zu beschäftigen gehabt, obwohl er nur die zweite Instanz darstellt [10]). Hier sollen lediglich die wichtigsten berührt werden. Dabei kann nicht unerwähnt bleiben, daß die amtlichen Veröffentlichungen des Völkerbundes über Danzig ungewöhnlich dürftig und lückenhaft sind. Dieser Umstand ist auch seitens der polnischen Regierung am 26. Februar und 2. März 1922 beanstandet worden. Besonders knapp und inhaltlos wird die Darstellung regelmäßig dort, wo sie den außerhalb des Bundes stehenden am meisten interessiert, wo sich nämlich zeigen soll, ob Feindbund und Völkerbund ein und dasselbe sind, oder ob der letztere imstande ist, eigene Wege zu wandeln [11]).

Der erste Streitfall, der vor den Rat gelangte, betraf — man möchte sagen natürlich — eine militärische Frage. Seit der Zeit des Kondominiums der Hauptmächte befand sich eine Abteilung polnischen Militärs auf Danziger Gebiet, die mit Genehmigung des Statthalters Tower in die Kaserne des Hafenvororts Neufahrwasser gelegt worden war, um die Ausschiffung der polnischen Munitionstransporte zu überwachen. Anfang 1921 verlangte die Freie Stadt Zurückziehung dieses Detachements, dessen Anwesenheit mit der Danziger Verfassung unvereinbar sei. Polen weigerte sich, und der Streitfall kam vor den Oberkommissar. Dieser fällte am 4. Februar das salomonische Urteil, daß polnische Truppen sich auf Danziger

10) Nach Artikel 39 des Vertrages zwischen Danzig und Polen vom 9. November 1920 (in Übereinstimmung mit Art. 103 Abs. 2 des Versailler Vertrages) entscheidet der Oberkommissar Streitigkeiten, die zwischen beiden Staaten auftauchen. Den Parteien steht das Recht der Berufung an den Rat zu. Eine Berufungsfrist war nicht ausbedungen worden. Vertreter Danzigs und Polens vereinbarten aber am 20. Juni 1921 in Genf eine Frist von vierzig Tagen, ein Beschluß, den der Rat am folgenden Tage genehmigte.

11) Daß der Schutz des Völkerbundes die Hauptmächte nicht hindert, in Danzig eine unmittelbare Einwirkung zugunsten Polens auszuüben, zeigt u. a. ihr Vorgehen bei der Verteilung des deutschen und preußischen Staatseigentums. Dieses war nach Artikel 107 in ihren Besitz übergegangen mit der Verpflichtung, „es nach gerechtem Ermessen an die Freie Stadt oder den polnischen Staat weiter abzutreten". Danzig war natürlich viel daran gelegen, seine berühmte Technische Hochschule zu erhalten. Obwohl diese gerechterweise ganz selbstverständlich an die Freie Stadt fallen mußte, sah diese sich genötigt, sie — außer mit Geld — durch ein besonderes Abkommen mit Polen zu erkaufen. Der Senat mußte sich verpflichten, an der Technischen Hochschule ein Lektorat für polnische Sprache und Literatur einzurichten. Die Berufung des Lektors erfolgt im Einvernehmen mit der polnischen Regierung. An der Technischen Hochschule muß eine Vorlesung über die Wirtschaftsgeographie Polens eingerichtet und dafür gesorgt werden, daß für die besonderen Bedürfnisse der polnischen Staatsangehörigen die erforderlichen Bücher auf Vorschlag der polnischen Regierung beschafft werden. Die paritätische Behandlung der polnischen Studenten wird gewährleistet.

Gebiet nicht aufhalten dürften, daß es aber Polen gestattet sein solle, eine Abteilung unbewaffneter und nicht uniformierter Mannschaften in Neufahrwasser zu belassen, bis der Hafenausschuß seine Tätigkeit voll aufgenommen habe. Mit dieser Entscheidung gab sich die Regierung in Warschau nicht zufrieden. Würden den polnischen Soldaten bei der Ausübung ihrer friedlichen Tätigkeit ihre Uniformen und ihre Waffen genommen, so würde das nur die Absichten gewisser übelwollender Kreise in Danzig fördern, die von guten Beziehungen zu Polen nichts wissen wollten, und würde in einer überaus nachhaltigen Weise das Ansehen der polnischen Regierung in den Augen der Danziger Bevölkerung herabmindern. (!) In diesem Sinne appellierte Polen an den Rat. Dieser vermittelte am 23. Juni 1921 einen Kompromiß, nach dem Polen uniformierte und bewaffnete Mannschaften auf dem für seine Munitionsladungen bestimmten besonderen Platze unterhalten darf. Den Mannschaften ist aber verboten, außerhalb dieses Stapelplatzes Uniform zu tragen oder Schußwaffen zu führen.

Dieser Lagerplatz für Munition hat ebenfalls Anlaß zu langwierigen Auseinandersetzungen gegeben. Die Danziger Bevölkerung fühlte sich durch die Stapelung großer Mengen gefährlicher Explosivstoffe in nächster Nähe der Stadt begreiflicherweise beunruhigt. Andererseits besitzt Polen nach Artikel 104, 2 des Versailler Vertrages zweifellos das Recht auf freie Durchfuhr, auch für das Kriegsgerät, das Frankreich namentlich in den Jahren 1920 und 1921 in so großen Mengen einführte. Der Rat hat, nach Anhörung des Oberkommissars und auf Grund eines Gutachtens, das der ständige Rüstungsausschuß erstattete, am 23. Juni 1921 beschlossen, daß Polen ein Umschlagplatz für Kriegsmaterial am Weichselufer im Gebiet der Freien Stadt einzuräumen sei, daß aber der Oberkommissar eine Kontrolle über das durchgeführte Material ausüben solle und das Recht habe, Ladungen, über deren Bestimmung Unklarheit bestehe, zu beschlagnahmen. Was als Kriegsmaterial anzusehen sei, habe ebenfalls der Oberkommissar zu bestimmen. Über den Ort selbst konnte man sich damals nicht einigen. Der französische Delegierte schlug die Insel Holm vor, die Wahl dieses im Bereich der eigentlichen Stadt gelegenen Platzes erschien den übrigen Ratsmitgliedern jedoch zu bedenklich. Im weiteren Verlaufe der Dinge hat der Oberkommissar am 7. April 1922 entschieden, daß Polen einen vorläufigen Stapelplatz im Nordosten der Insel Holm erhalten solle, bis an einer mehr entlegenen und für die Stadt weniger gefährlichen Stelle ein neuer Platz hergerichtet sei. Hiergegen legten sowohl Danzig wie Polen Einspruch ein, der Rat bestätigte jedoch am 1. September 1922 die Entscheidung Hakings.

Im Zusammenhang mit der Forderung eines Lagerplatzes für sein Kriegsgerät verlangte Polen auch nach einem Anlegeplatz für

seine Kriegsflotte im Gebiete der Freien Stadt. Der Rat war geneigt, diesem Wunsche Rechnung zu tragen, fand aber im Juni 1921 noch keine Lösung, die dies Verlangen mit der Vorschrift vereinigen konnte, daß Danzig nicht zum Flottenstützpunkt dienen dürfe. Er forderte den Oberkommissar auf, die Frage zu untersuchen, und beschloß am 16. September 1921, den Bericht Hakings über einen polnischen „port d'attache" dem Rüstungsausschuß zu überweisen. Der Oberkommissar soll jedoch berechtigt sein, falls es ihm angezeigt erscheint, die Zurückziehung der polnischen Schiffe zu verlangen, auch wird diesen zwar ein Ankerplatz, nicht jedoch irgendwelcher Stützpunkt oder sonstige Anlage auf dem Lande eingeräumt.

Noch eine weitere militärische Frage bleibt zu erwähnen, die für Danzig nicht ohne Bedeutung ist. Der Rat hatte am 17. November 1920 beschlossen, daß es zur Anfertigung von Kriegsgerät der jedesmaligen Genehmigung des Völkerbundes bedürfe. Dementsprechend wandte sich am 14. Dezember 1920 der Senatspräsident der Freien Stadt an den Rat um Genehmigung, für die peruanische Regierung 50 000 Militärgewehre herstellen zu lassen. Es handelte sich um die Frage, Beschäftigung für die Arbeiterschaft der berühmten, 1807 begründeten Danziger Gewehrfabrik zu finden. Diese Fabrik, die eine hohe Blüte erreicht hat und zahlreiche gelernte und technisch hochgeschulte Arbeiter beschäftigt, war am 13. Oktober 1919 mit den anderen Reichs- und Staatsbetrieben von der Stadt Danzig übernommen worden, die Gebäude und Einrichtungen selbst waren jedoch seit dem 10. Januar 1920 Eigentum der Alliierten bis zur Entscheidung über die Abtretung an Danzig bzw. an Polen. Solange die Danziger Gewehrfabrik für die polnische Regierung gearbeitet hatte, insbesondere während des polnisch-russischen Krieges, war ihr Fortbestand nicht in Zweifel gezogen worden. Als aber die Genehmigung nachgesucht wurde, einen Auftrag für die Regierung von Peru zu übernehmen, stiegen Bedenken auf. Der Rat des Völkerbundes fragte bei der Botschafterkonferenz an und diese antwortete am 3. Januar 1921, sie mißbillige die Herstellung von Kriegsgerät im Gebiete der Freien Stadt. Im Interesse der Arbeiterschaft verwandte sich jedoch der Oberkommissar nochmals am 7. Januar und wieder am 8. bzw. 17. Februar für die Genehmigung des peruanischen Auftrags. In einer Eingabe der Arbeiter der Gewehrfabrik war nämlich ausgeführt worden, die Danziger Arbeiterschaft habe erwartet, das industrielle und wirtschaftliche Leben der Freien Stadt werde unter dem Schutze des Völkerbundes aufblühen. Sie sei jedoch enttäuscht worden. Dank der Politik der Entente seien Tausende von Arbeitern vom Hunger bedroht. Der Rat ließ aber derartige Gesichtspunkte nicht gelten. Er beschloß am 26. Februar 1921, die weitere Herstellung von Kriegsgerät in Danzig zu untersagen. Die noch laufenden Aufträge

der polnischen Regierung seien auszuführen, die peruanische und sonstige Bestellungen (insgesamt auf 300 000 Gewehre) jedoch abzulehnen.

Nachdem sich auch der ständige Rüstungsausschuß gegen die Herstellung von Kriegsmaterial im Gebiet der Freien Stadt ausgesprochen hatte, beschloß der Rat am 23. Juni 1921, entgegen den dringenden Vorstellungen des Oberkommissars, daß jede Herstellung von Waffen, einschließlich der Anfertigung von Jagdgewehren (!), sofort einzustellen sei [12]). Durch diese Verfügung wurden 1200 Familienväter brotlos, darunter Leute, die seit vierzig Jahren in der Gewehrfabrik arbeiteten. Diese wurde am 30. Juni geschlossen. Bei der späteren Verteilung des Staatsbesitzes erhielt Danzig das Fabrikgebäude, Polen dagegen sämtliche Maschinen, Einrichtungen und Vorräte, so daß die unterbrochene Herstellung von Kriegsgerät jetzt in Warschau fortgesetzt wird. Leidtragende waren hier demnach in erster Linie die deutschen Arbeiter.

Der Rat hat bei seiner Entscheidung über die Danziger Gewehrfabrik den Standpunkt vertreten, daß in einem dem Schutze des Völkerbundes unterstellten Gebiet Kriegsgerät nicht hergestellt werden dürfe. Es mag dahingestellt bleiben, wie weit für einzelne seiner Mitglieder der Wunsch maßgebend war, die eigene Industrie vor Wettbewerb zu schützen. Von höheren Gesichtspunkten aus betrachtet, ist diese Auffassung des Rates unverständlich. Solange der Völkerbund Kriege, stehende Heere und militärische Rüstungen gestattet, wird und muß es auch eine Rüstungsindustrie geben. Die Satzung, der Rüstungsausschuß, die Abrüstungskommission und die Bundesversammlungen haben immer nur gegen die private Herstellung von Kriegsgerät Bedenken geäußert. In Danzig handelte es sich aber um eine staatliche Fabrik, die überdies vom Völkerbund selbst unmittelbar beaufsichtigt werden konnte. Es läge doch im allgemeinen Interesse, nicht allerdings in dem der Hauptmächte, wenn die aller Welt notwendigen Waffen auch von kleinen, politisch schwachen oder neutralen Staaten geliefert werden, damit die Länder, die keine eigene Rüstungsindustrie besitzen, nicht gezwungen werden, ihr Kriegsgerät außer mit Geld auch mit politischen Konzessionen an die Großen zu erkaufen. Artikel 8 der Satzung schreibt dem Rat ausdrücklich die „Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bundesmitglieder vor, die nicht in der Lage sind, selbst die für ihre Sicherheit erforderlichen Mengen an Munition und Kriegsgerät herzustellen".

Der ständige Rüstungsausschuß, der im staatlichen Leben Dan-

12) Die polnischen Bestellungen waren damals bereits erledigt, es schwebte aber noch ein Auftrag über 10 000 Gewehrläufe für die mexicanische Polizei, der bereits übernommen worden war, bevor Danzig dem Schutz des Völkerbundes unterstellt wurde, und in zwei Monaten erledigt werden konnte. Mexico ist bekanntlich nicht Bundesmitglied.

zigs eine so große Rolle spielt, hat sich mit einer weiteren Angelegenheit zu befassen gehabt. Der Oberkommissar berichtete am 21. September 1921 dem Rat, daß Danziger Firmen den Bau von Verkehrsflugzeugen aufzunehmen wünschten. Er bat um Festlegung der Merkmale, die Militär- von Zivilflugzeugen unterscheiden. Der Rat gab die Frage sogleich an den Rüstungsausschuß weiter. Dessen Unterausschuß (des Völkerbundes) für Flugwesen legte am 30. September in Paris Bestimmungen fest, die für zwei Jahre gelten sollten und die der Rat am 6. Oktober dem Oberkommissar als Richtlinien überwies. Diese Bestimmungen weisen eine auffallende Ähnlichkeit mit denen auf, die die alliierten Kontrollkommissionen später Deutschland auferlegt haben.

Polen, das durch den Versailler Vertrag bereits so viel rein deutsches Gebiet erhalten hat, kann den „Verlust" Danzigs noch immer nicht verschmerzen. Dies zeigt sich bei jeder Gelegenheit. Immer wieder fordert es ein wenig mehr, als der Wortlaut der Verträge besagt, und verlangt, daß alles polnisch werde, was diese nicht ausdrücklich Danzig zuwiesen. So hat Polen auch sämtliche Eisenbahnen auf Danziger Gebiet, einschließlich der Vorortbahnen, der Hafenanschlußbahn, des Eisenbahndirektionsgebäudes und der Eisenbahnhauptwerkstätten gefordert, und der Oberkommissar hat im August 1921 in diesem Sinne entschieden. Zum Trost für Danzig hat er Polen allerdings die Pflicht auferlegt, die deutsche Sprache bei allen Dienstzweigen der polnischen Eisenbahnverwaltung auf Danziger Gebiet zu belassen, und ebenso die deutsche Währung für Fahrkarten und Frachten. Der Senat der Freien Stadt erhob gegen diese Entscheidung Einspruch, und die Frage gelangte vor den Rat. Unter dessen Mitwirkung wurde am 23. September 1921 ein Eisenbahnabkommen zwischen Danzig und Polen abgeschlossen, das im wesentlichen die Entscheidung des Oberkommissars bestätigt, Danzig jedoch gewisse Sicherheiten gewährt.

Nachdem Polen die Eisenbahnen erhalten hatte, streckte es die Hand auch nach der Weichsel aus. Zunächst wurde im Hafenausschuß darüber verhandelt, ob die Weichsel von Dirschau bis zu ihrer Mündung in die Ostsee bei Schiewenhorst zum Gebiet gehöre, das der Hafenausschuß zu verwalten habe, oder zu Polen. Der Streit erscheint zunächst sonderbar und der polnische Standpunkt unverständlich. Man muß aber bedenken, daß Polen auf der Pariser Friedenskonferenz der Besitz der Weichsel zugesagt worden ist und daß dieser Fluß nicht, wie alle deutschen Ströme, einer internationalen Verwaltung unterstellt wurde. Um jeden deutschen Anspruch auf Mitarbeit an einer solchen Kommission auszuschließen, bestimmt Artikel 97 des Versailler Vertrages, daß selbst dort, wo die Weichsel die deutsch-polnische Grenze bildet, „die volle und uneingeschränkte Überwachung des Stromes einschließlich seines östlichen (deutschen) Ufers in der Tiefe, die für Regulierung und

Verbesserungsarbeiten erforderlich ist, Polen zugesprochen werden muß". Diese Bestimmung, die Deutschland bekanntlich eine Anzahl rein deutscher Dörfer des westpreußischen Abstimmungsgebietes gekostet hat, ist unbegreiflich, da die polnische Weichsel noch niemals reguliert worden ist, der deutsche Flußlauf dagegen ein Wunder der neuzeitlichen Technik darstellte. Nun forderte Polen, offensichtlich nur aus Prestige- und nicht aus Zweckmäßigkeitsgründen, auch den Danziger Weichsellauf. Da sich der Hafenausschuß nicht einigen konnte, entschied sein Vorsitzender, Reynier, im Sinne Danzigs, daß die Verwaltung dieses Teils der Weichsel dem Hafenausschuß zufalle. Die polnische Regierung erhob hiergegen Einspruch beim Oberkommissar, der sich am 1. September 1921 ebenfalls auf den Danziger Standpunkt stellte. Ein erneuter Einspruch Polens beim Rat wurde ebenfalls abgewiesen. Es handelt sich hierbei natürlich nicht um irgendwelches Wohlwollen für Danzig, sondern um ein Entgegenkommen gegenüber dem internationalen, von England durchgesetzten Hafenausschuß.

Auch über die Frage der auswärtigen Vertretung Danzigs ist es zu Streitigkeiten mit Polen gekommen. Der Danziger Senat vertrat den Standpunkt, daß er das Recht habe, Noten an fremde Staaten zu richten und nur den Vermerk „Durch den diplomatischen Vertreter der Republik Polen" hinzuzufügen, daß es aber nicht notwendig sei, in einem eigenen Begleitschreiben der polnischen Regierung den betreffenden Fall auseinanderzusetzen. Polen forderte dagegen, daß die Freie Stadt bei jedem Schriftwechsel, der sich auf die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs beziehe, alle Mitteilungen an den nach Danzig entsandten diplomatischen Vertreter der polnischen Regierung richte, welcher als Vermittler zwischen der polnischen Regierung und der Regierung der Freien Stadt tätig ist.

Der Senat wandte sich am 18. Dezember 1921 in dieser Angelegenheit an den Oberkommissar. Dieser entschied folgendermaßen: Wenn Polen von Danzig aufgefordert werde, irgendwie die auswärtigen Beziehungen der Freien Stadt wahrzunehmen, habe es das Recht, das Ansuchen abzuweisen, falls die betreffende Angelegenheit offenbar zum Nachteil der wichtigen Interessen des polnischen Staates wäre. Polen habe nicht das Recht, Danzig zu einer bestimmten auswärtigen Politik zu veranlassen oder sie ihm aufzudrängen, soweit diese der Wohlfahrt und einer guten Regierung der Freien Stadt offenbar abträglich sei. Die polnische Regierung habe auf das Verlangen der Danziger Regierung, irgendwelche auswärtigen Beziehungen der Freien Stadt zu leiten, sofort von dem Ersuchen Kenntnis zu nehmen und entweder Danzigs Wünsche ohne Verzug und in erschöpfender und loyaler Weise auszuführen, oder die Freie Stadt sobald wie möglich, in jedem Falle innerhalb einer Frist von 30 Tagen zu benachrichtigen, daß sie nicht imstande

sei, die Wünsche auszuführen. Polen habe auch die Gründe für seine Weigerung anzugeben und die Danziger Regierung wissen zu lassen, wieweit es zu gehen bereit sei oder welchen anderen Vorschlag es annehmen würde, um der Danziger Regierung entgegenzukommen.

Gegen diese Entscheidung haben sowohl Danzig wie Polen Berufung eingelegt, ließen sich jedoch bewegen, ihren Einspruch zurückzuziehen, als die Angelegenheit vor dem Rat zur Verhandlung kommen sollte.

Polen hat übrigens, anläßlich eines fremden Flottenbesuches in Danzig, versucht, seine Rechte der außenpolitischen Vertretung der Freien Stadt auszudehnen und das fremde Geschwader in Danziger Gewässern durch seinen vorerwähnten diplomatischen Vertreter bewillkommnen zu lassen. Auf Danziger Einspruch entschied jedoch der Oberkommissar am 25. August 1922, daß dies unzulässig sei. Polen habe keinen Anspruch darauf, fremde Schiffe im Danziger Hafen oder auf Danziger Gebiet zu begrüßen, es sei denn, daß die Freie Stadt in eine dahinzielende Bitte der polnischen Regierung einwillige. Diese Entscheidung hat in Warschau heftiges Mißfallen erregt.

In rein wirtschaftlichen Fragen hat sich der Völkerbund wenig um den Schutz seiner Freien Stadt gekümmert. Oben ist bereits darauf hingewiesen worden, daß Danzig durch den Versailler Vertrag zum polnischen Zollgebiet geschlagen wurde. In dem Bestreben, jeden Verkehr zwischen der Freien Stadt und Deutschland nach Möglichkeit zu erschweren und das deutsche Danzig im Laufe der Zeit durch wirtschaftlichen Druck zu polonisieren, hat man viele für Danzig sehr abträgliche Momente außer acht gelassen. Polen verlangte zunächst auf Grund des Vertrages völlige Öffnung der Zoll-, Handels- und Wirtschaftsgrenze der Freien Stadt und Anwendung aller polnischen Wirtschaftsgesetze. Nach schwierigen Verhandlungen, an denen der Völkerbund nicht beteiligt war, kam am 24. Oktober 1921 ein Wirtschaftsabkommen zustande, nach der die Einbeziehung Danzigs in das polnische Wirtschaftsgebiet in einer gewissen Stufenfolge durchgeführt werden sollte. Danzig erhielt das Recht, bei Ein- und Ausfuhrfragen mitzubestimmen, so daß nicht alle polnischen Gesetze unbedingt zur Anwendung zu kommen brauchen. Auch wurde nach einer vereinbarten Liste eine kontingentierte Menge Waren aus Deutschland bis zum 30. September 1922 zu einem ermäßigten Zollsatz hereingelassen, und Maschinen, sowie gewissen Rohstoffen und Halbfabrikaten für den Veredelungsverkehr bis zum 31. Dezember 1922 Zollfreiheit gewährt. Bei der künftigen polnischen Gesetzgebung soll Danzig regelmäßig durch drei Vertreter der Interessenten und einem Regierungsvertreter beteiligt sein. Der Rat hat das Abkommen vom 24. Oktober 1921 genehmigt.

Es kann nicht überraschen, daß ein so künstliches Staatsgebilde wie die Freie Stadt Danzig sehr bald in finanzielle Schwierigkeiten geraten ist, angesichts der großen Lasten des Friedensvertrags, der Feindbundherrschaft und des Völkerbundes. Nach dem Versailler Vertrage (Art. 254) muß Danzig seinen Teil der deutschen Staatsschuld nach dem Stande vom 1. August 1914 übernehmen, und zwar setzt der Wiedergutmachungsausschuß den Anteil und die Art der Abzahlung fest. Zunächst war eine Verhältniszahl von 0,876 v. H. errechnet worden, gegen die Danzig Einspruch erhoben hat. Ferner verlangten die Hauptmächte (obwohl der Art. 107 dies nicht vorsieht) von Danzig und Polen die Erstattung des vollen Wertes des zwischen ihnen zu verteilenden deutschen Staatseigentums. Ein dahingehender Beschluß ist anscheinend am 12. Mai 1921 gefaßt, Danzig jedoch zunächst nicht offiziell zur Kenntnis gebracht worden. Trotzdem wandte sich der Senat in einer Denkschrift an den Völkerbund gegen diese Forderung, indem er unter anderem geltend machte, daß der geforderte Betrag den der Frankreich 1871 auferlegten Kriegsentschädigung übersteigen werde. Ferner legten Ende Oktober 1921 die Hauptmächte eine Rechnung für die Kosten der (unerbetenen) Besetzung Danzigs während der Zeit des Kondominiums vor. England forderte 228 000 Pfund und Frankreich über 4 000 000 Francs! Der Rat hat zunächst entschieden, daß Danzig diesen Betrag zu erstatten habe. Danzig wurde jedoch — durch polnische Vermittlung — bei der Botschafterkonferenz vorstellig und bat, von dieser Forderung abzusehen, die die Freie Stadt bei ihrer schwierigen Finanzlage unmöglich erfüllen könne, zumal sie für die Besatzung schon seinerzeit habe erhebliche Aufwendungen machen müssen. Schließlich sind von Danzig noch die Kosten des Oberkommissars des Völkerbundes und seines Stabes zur Hälfte zu tragen.

Der Oberkommissar hat bereits in einem Bericht an den Rat vom 21. Mai 1921 auf die schwierige finanzielle Lage der Freien Stadt hingewiesen. Die städtische Schuld betrage bereits 100 Millionen Mark, ungerechnet die Forderungen der Alliierten. Der Rat beschloß am 23. Juni 1921, den Finanz- und Wirtschaftsausschuß mit der Lage Danzigs zu befassen. Dieser lehnte den Gedanken einer Unterstützung der Freien Stadt durch den Völkerbund entschieden ab, war aber bereit, die Frage durch zwei seiner Mitglieder näher untersuchen zu lassen. Hiermit erklärte sich der Rat am 16. September 1921 einverstanden. Der Oberkommissar und der Danziger Senat haben auch weiterhin in ihren Berichten und Eingaben an den Rat betont, daß die Freie Stadt die Forderungen der Alliierten unmöglich tragen könne. Es wurde vorgeschlagen, diese Zahlungen zu erlassen. Anderenfalls könne auch die größte Sparsamkeit die Danziger Finanzen nicht sanieren. Der Rat beschloß am 2. September 1922, den Finanz- und Wirtschaftsausschuß

des Völkerbundes nochmals mit dieser Angelegenheit zu befassen. Der Ausschuß schlug nunmehr vor, der Pariser Wiedergutmachungsausschuß solle der Freien Stadt einen Zahlungsaufschub gewähren, auch möge die Danziger Kommission der Alliierten für die Verteilung des früheren deutschen Staatseigentums endlich ihre Arbeiten abschließen, damit ihre Forderungen übersehen werden könnten, und Danzig möge schleunigst eine neue Währung an Stelle der deutschen Mark einführen. Der Rat billigte am 9. September diese Vorschläge. Ob es gelingen wird, Danzig in absehbarer Zeit aus seinen finanziellen Nöten zu befreien, bleibt ungewiß.

Das Gesamtbild, das sich aus den vorstehenden Einzelheiten ergibt, ist kein erfreuliches. Der Versailler Vertrag hat der Danziger Bevölkerung ein hartes Los auferlegt. Sie ist zum ewigen Verteidigungskampf gegen das polnische Annexionsstreben verurteilt. Jeder Sieg bringt immer nur einen Aufschub, die Niederlage bedeutet endgültige Vernichtung. Die Lebensbedingungen der Freien Stadt sind von den alliierten Hauptmächten festgelegt worden. Sie ist unter den Schutz des Versailler Völkerbundes gestellt, der aber seinerseits von den Hauptmächten beherrscht wird. Seine Entscheidungen sind, sobald es sich um wichtige Fragen handelt, vom Spiel der großen Politik der Mächte beeinflußt. In keinem Falle ist er eine wirklich neutrale und unparteiische Instanz. Staatsrechtlich und politisch ist die Versailler Lösung der Danziger Frage ungesund. Sie wird sich nicht als haltbar erweisen. Nichts kennzeichnet das Unsinnige der Lösung besser als die Tatsache, daß der Rat sich auf fast jeder Sitzung mit Angelegenheiten der Freien Stadt zu befassen hat. Hymans, der es ja wissen muß, hat der dritten Bundesversammlung am 9. September 1922 erklärt, Polen und Danzig seien die besten Kunden des Völkerbundes. Nur der Kranke geht zum Arzt.

Das deutsche Danzig ist durch den Versailler Vertrag trotz heftiger Proteste der Bevölkerung vom Reiche gewaltsam losgerissen und unter polnische Oberhoheit gestellt worden, ein Verhältnis, das bereits 1464 bis 1793 bestanden hat. Die Bezeichnung „Freie Stadt" soll an diese Zeit erinnern. Im Augenblicke der Entrechtung wie zum Hohne verliehen, kennzeichnet sie keineswegs den tatsächlichen Zustand. Vor 1793 stand Polens Oberhoheit über Danzig im wesentlichen nur auf dem Papier. Danzig führte selbständig Krieg und schloß selbständig Frieden, es unterhielt und empfing Gesandte, hatte keine polnische Besatzung, sondern eigene Truppen, und verfügte frei über seinen Hafen. Von alledem ist keine Rede mehr. Danzig wird künftig nicht einmal im Kriege neutral bleiben können. Der Versailler Vertrag und der danzig-polnische Vertrag vom 9. November 1920 setzen Polen als Suzerän über Danzig ein. Polen erhält das Recht, die auswärtigen Geschäfte

Danzigs zu führen, es übernimmt den Schutz der Danziger Staatsangehörigen im Auslande und schließt das Gebiet des Freistaates in seine Zollgrenzen ein, von einer Fülle weiterer Rechte zu schweigen. Mit dieser Suzeränität überschneidet sich das „Protektorat" des Völkerbundes, der eine gewisse Bürgschaft dafür übernimmt, daß die Danzig verbliebenen Rechte gewahrt werden. Auch gewährleistet er die Danziger Verfassung. Bricht aber der Völkerbund eines Tages zusammen, oder zeigt er sich außerstande, den übernommenen Schutz aufrechtzuerhalten, so wird die der Freien Stadt gewährte Autonomie sehr bald erlöschen. Das deutsche Danzig wird dann Polen völlig unterworfen sein, das heute, im Gegensatz zu früher, ein ausgesprochener Nationalstaat ist.

Auch wer noch so sehr hofft, daß Danzig sein Deutschtum erhalten bleibe und daß der Freien Stadt eine glückliche Zukunft beschieden sei, kann an den Lehren der Geschichte nicht vorübergehen. Der Völkerbund ist in mancher Hinsicht nicht ohne Vorgang. Die Heilige Allianz von 1815 erinnert in vielem an die Versailler Schöpfung. Auch jener Bund der Kaiser und Könige hat eine kleine, unabhängige Republik geschaffen, die freilich nicht unter den formellen Schutz der Allianz gestellt wurde, weil diese ja nicht ein im Rahmen einer Satzung festgelegtes Bündnis darstellte. Krakau wurde durch den Vertrag vom 3. Mai 1815 als Freie Stadt begründet. Ihr Schicksal ist bekannt, sie wurde 1846 von Österreich annektiert. Damals gab es noch ein europäisches Gleichgewicht, und deshalb konnte die Eifersucht der Mächte dreißig Jahre lang Krakaus Selbständigkeit erhalten. Einige Stufen auf dem Wege von seiner Begründung bis zu seiner Einverleibung sind lehrreich. Die letztere wurde bereits auf der Monarchenzusammenkunft in Teplitz im November 1835 in Aussicht genommen. Zu diesem Zwecke sollte Krakau veranlaßt werden, um Aufnahme in den österreichischen Zollverband nachzusuchen. Dann werde, so nahm man an, alles Weitere sich von selbst ergeben. Danzig ist schon mit seiner Begründung in den polnischen Zollverband eingegliedert worden. Die Teplitzer Pläne sind nicht ausgeführt worden, Krakau verlor seine Unabhängigkeit vielmehr, nachdem immer häufiger aus verschiedenen Anlässen Truppen seiner großen Nachbarn einmarschiert waren. Noch sind, von der Übergangszeit des Jahres 1920 abgesehen, keine fremden Truppen nach Danzig eingerückt, es ist aber bereits alles für die Besetzung durch Polen vorbereitet, und Anlässe oder Vorwände werden sich schon finden lassen, um sie mit oder ohne Genehmigung des Völkerbundes durchzuführen. Nicht der Rat zu Genf wird Danzigs Unabhängigkeit auf die Dauer schützen, sondern allein die Uneinigkeit der Hauptmächte und ihre widerstreitenden Interessen. Wie lange wird der Kompromiß der Pariser Friedenskonferenz Bestand haben?

▽ ▽

Armenien

Zu den Kapiteln, die einen zum mindesten vorläufigen Abschluß gefunden haben, gehört auch die armenische Frage. Sie geht im Grunde nur die Hauptmächte an, diese wußten sie aber keiner Lösung zuzuführen und empfanden sie als unbequeme Last. Für derartige Fälle hat die Pariser Friedenskonferenz eine Abladestelle in Genf vorgesehen. Die Beziehungen zwischen dem Völkerbunde und Armenien sind zweifacher Art: einerseits gehen sie auf den Vertrag von Sèvres zurück, andererseits auf Armeniens Antrag, in den Bund aufgenommen zu werden. Die armenische Republik war Mitunterzeichner des nicht ratifizierten Friedensvertrages mit der Türkei vom 10. August 1920, aber nicht „ursprüngliches Mitglied" des Bundes. Derartige Rechte wollte man diesem jungen, ungefestigten Staatswesen nicht einräumen. Am 12. März 1920 fragte vielmehr Lord Curzon, als Vorsitzender der Botschafterkonferenz, die damals gerade in London tagte, beim Rat an, ob dieser bereit sei, im Namen des Völkerbundes den Schutz des künftig unabhängigen armenischen Staates als Mandatar zu übernehmen.

Der Rat hat sich die Frage zunächst gründlich überlegt. Er stellte Rückfragen an den Obersten Rat und verhandelte auch mit der armenischen Delegation in London. Dann kam er zu dem naheliegenden Ergebnis, daß der Bund, der über keinerlei Truppen verfügte und mehr Schulden als Bargeld besaß, diese Aufgabe nicht übernehmen könne. Dagegen schlug der Rat am 11. April 1920 vor, daß der Völkerbund das Mandat über Armenien einem Mitgliedsstaate oder einer anderen Macht übertragen solle. Mit der militärischen Seite der Frage, also der Befreiung bzw. Eroberung Armeniens, dessen „Gebiet" noch größtenteils von den Türken besetzt war, hat der Rat sich nicht befaßt [1]). Er sah aber eine Mitwirkung des Völkerbundes insofern vor, als er vorschlug, daß dieser dem Mandatar seine finanzielle Hilfe gewähren solle, da es keinem Staate zugemutet werden könne, die großen Beträge aufzubringen, die namentlich zu Anfang erforderlich sein würden. Da der Bund selbst über keine Mittel verfügte, wurde in Aussicht genommen, daß die Bundesversammlung eine Anleihe garantieren solle.

Es galt nun, einen Mandatar ausfindig zu machen. Der Oberste Rat ersuchte am 25. April 1920 die Vereinigten Staaten, diese Aufgabe zu übernehmen. Aus den Schilderungen von Lansing ist bekannt, daß bereits auf der Pariser Friedenskonferenz „lebhafte

1) Als Vorbedingung für die Vergebung des armenischen Mandats bezeichnete der Rat in seinem Schreiben vom 11. April 1920 die Räumung Armeniens durch türkische Truppen, die Mitwirkung der Westmächte an der Schaffung eines Heeres, das zur Verteidigung des Landes ausreiche, und die Sicherheit eines freien Zugangs zum Meer in Batum.

Propaganda“ in diesem Sinne gemacht worden ist. Auf seiner nächsten Tagung, am 16. Mai 1920, mußte der Rat feststellen, daß die Verhandlungen zwischen dem Obersten Rat und dem Präsidenten Wilson noch immer nicht abgeschlossen seien. Wenn, wie zu gewärtigen, der Präsident ablehne, sollten neue Verhandlungen zwischen dem Obersten Rat und dem Völkerbund aufgenommen werden. Der letztere durfte natürlich nichts unternehmen, ohne vorher von den Alliierten Anweisungen erhalten zu haben. Grundsätzlich hielt der Rat aber an dem Gedanken eines Mandatarstaates fest und lehnte den Gedanken einer internationalen Schutzorganisation für Armenien ab.

Als der Senat der Vereinigten Staaten sich am 30. Mai endgültig weigerte, sich auf das armenische Abenteuer einzulassen, klopfte man bei den Niederlanden und anderen neutralen Staaten an. Auf die unverbindlichen Anfragen wurde aber stets mit einem Nein erwidert. Das Problem blieb ungelöst. Am 10. August wurde dann außer dem Frieden mit der Türkei ein grundlegender Staatsvertrag zwischen den alliierten Hauptmächten und Armenien in Sèvres abgeschlossen. Die Mandatsfrage berührt er nicht, sieht aber andererseits auch nicht Armeniens Mitgliedschaft am Völkerbunde vor. Es wird lediglich verpflichtet, sich auf die Politik des letzteren (und der Alliierten) einzustellen.

Die Zeit drängte. Wenn der ersten Bundesversammlung ein ausgearbeiteter Vorschlag unterbreitet werden sollte, mußte jetzt eine Entscheidung herbeigeführt werden. Sonst konnten die Dinge eine unerwünschte Wendung nehmen. Der Rat des Völkerbundes fragte daher am 20. September beim Obersten Rate an, ob diesem genehm sei, daß die armenische Frage auf die Tagesordnung der Bundesversammlung gesetzt werde. Die Lage war aber recht verworren und zunächst gar nicht zu übersehen. Dies zeigt auch die Rückäußerung von Lloyd George, der am 10. November 1920 — fünf Tage vor Eröffnung der Bundesversammlung — antwortete, daß die alliierten Hauptmächte alle Anstrengungen machten, um Armenien (in seinem Kampfe gegen die Angora-Regierung) mit Kriegsmaterial zu unterstützen. Er halte es aber nicht für angezeigt, die „Durchführung des Vertrages von Sèvres“ zu beraten, ehe Präsident Wilson seine Entscheidung über die Grenzen Armeniens gefällt habe. Nach Artikel 89 des Vertrages von Sèvres sollte nämlich Wilson die türkisch-armenische Grenze bestimmen. Seine Entscheidung stand noch aus. Im übrigen enthielt das Schreiben Lloyd Georges, das nicht im Wortlaut veröffentlicht worden ist, einen deutlichen Wink, daß die Bundesversammlung sich nicht mit der armenischen Frage befassen möge.

Ehe diese Versammlung zusammentrat, fand aber noch eine Tagung des Rates im Oktober 1920 in Brüssel statt, zu der man den armenischen Vertreter auf der Pariser Friedenskonferenz und

Mitunterzeichner des Vertrages von Sèvres geladen hatte. Der armenische Delegierte führte hier bekanntlich Beschwerde über Angriffe türkischer Truppen. Der Rat stellte sich auf den Standpunkt, daß die Durchführung des Vertrages von Sèvres Aufgabe seiner Unterzeichner und nicht des Völkerbundes sei. Er forderte aber den Obersten Rat auf, endlich die Grenzen Armeniens festzusetzen. Daß auf Grund von Artikel 11 der Rat des Völkerbundes zum Einschreiten in den türkisch-armenischen Konflikt nicht nur berechtigt, sondern auch (moralisch) verpflichtet war, ist anscheinend gar nicht erörtert worden. Auf der Bundesversammlung hat sich jedoch am 22. November 1920 Doherty (Canada) in diesem Sinne geäußert.

Die Bundesversammlung 1920 hat von Anfang an Armenien reges Interesse und warme Sympathie entgegengebracht. Der Wunsch, dem unglücklichen Lande zu helfen, verband sich mit dem Bestreben, einem entrechteten Volke den Schutz des Bundes angedeihen zu lassen und dadurch der zweifelnden Welt zu beweisen, daß der Völkerbund lebensfähig und imstande sei, Schirmherr der Schwachen zu werden. Die Zahl der Entrechteten und Bedrängten in Europa ist zwar groß genug, um ein demonstratives Unternehmen in Kleinasien unnötig erscheinen zu lassen. Von jeher wurde aber vor der eigenen Tür am schlechtesten gekehrt. Auch mag es den in Genf versammelten Idealisten und denen, die sich als solche ausgaben, zweckmäßiger erschienen sein, eine Aktion gegen die türkischen Völker einzuleiten, als sich an den Alliierten zu reiben und deren Interessen zu gefährden. Jedenfalls verdichtete sich das Interesse an Armenien und der Wunsch des Völkerbundes, sich zu seinen Gunsten zu betätigen, am 22. November 1920 zu einem Antrage Cecil-Lafontaine, der Bund möge Maßnahmen beschließen, um den bedrängten Armeniern zu Hilfe zu kommen, und zur Beratung dieser Maßnahmen eine Kommission einsetzen.

Es ist lehrreich, daß dieser Antrag gerade bei den Hauptmächten auf Widerstand stieß, auf die die Versammlung einen Druck auszuüben beabsichtigte. Balfour (England) äußerte die schwersten Bedenken und gab der Versammlung zu verstehen, daß sie keinerlei Aussicht habe, mit der Regierung in Angora fertig zu werden, wenn dies nicht einmal den Alliierten gelungen sei. Viviani (Frankreich) erinnerte daran, daß der Bund über keinerlei Machtmittel verfüge und gut tun werde, die Frage dem Rate, also den Hauptmächten, zu überlassen [2]). Der Völkerbund möge sich nicht der Gefahr der Lächerlichkeit aussetzen. Er schlug vor, den Rat zu

2) Es ist von Interesse, daß Viviani, wie schon Lafontaine (Belgien) vor ihm (am 20. November) und später (am 17. Dezember) Jonescu (Rumänien) diese Gelegenheit benützte, um auf die alte französische Forderung nach einem Bundes-Generalstab zurückzukommen.

ersuchen, eine Macht zur diplomatischen Intervention zugunsten des bedrängten Armeniens aufzufordern. Die Versammlung stimmte dem zu. Das Ergebnis der dreistündigen Auseinandersetzung war gleich Null. Zwar wurde der Antrag, Armenien zu helfen, angenommen; er verlor aber jede praktische Bedeutung, da er einer Kommission überwiesen wurde, die zunächst den Erfolg der Vermittlung abwarten sollte, die Viviani vorgeschlagen hatte.

Der Rat befaßte sich am 24. November mit diesen Beschlüssen und kam überein, nicht nur die Bundesmitglieder, sondern vor allem auch die Vereinigten Staaten zu bitten, diplomatische Verhandlungen mit der Regierung in Angora aufzunehmen. Dieser Aufforderung des Völkerbundes leisteten die Vereinigten Staaten am 1. Dezember Folge. Spanien und Brasilien schlossen sich dieser Aktion an. Die Hauptmächte hielten sich zurück. Es war nämlich vorauszusehen, daß Kemal Pascha auf diese nicht hören werde, da sie ihre Unfähigkeit, die kleinasiatischen Fragen zu lösen, in den letzten hundert Jahren zur Genüge gezeigt und durch den Vertrag von Sèvres besonders durchschlagend bewiesen haben. Die versuchte Vermittlung zeitigte kein Ergebnis. Ehe sie ins Werk gesetzt werden konnte, war Armenien gezwungen, sich nach Moskau zu orientieren und am 2. Dezember 1920 zu Alexandropol mit den Kemalisten Frieden zu schließen[3]). Diese Aktion der Bundesversammlung endigte also mit einem traurigen Mißerfolg.

Mit dem Beschluß, Armenien zu helfen und diplomatische Schritte in Angora unternehmen zu lassen, war der Fall noch keineswegs erledigt. Sämtliche Redner der Bundesversammlung waren sich darüber einig, daß Armenien einen Mandatar erhalten müsse, und bedauerten, daß kein Staat sich bereit fand, diese Aufgabe zu übernehmen. Trotzdem entstand der Wunsch, das unglückliche Land als Mitglied in den Bund aufzunehmen, obwohl sich eigentlich von selbst versteht, daß kein Staat zugleich Mandat und Mitglied des Völkerbundes sein kann. Es handelte sich nicht um eine besondere Form von Schutzherrschaft, sondern um die bekannten Bestimmungen des Artikels 22. Diese finden Anwendung auf „solche Völker, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten." Für die Mitgliedschaft ist aber (nach Art. 1 Abs. 2) „volle Selbstverwaltung" das Mindesterfordernis. Armenien, dem anscheinend wenig an einem Mandatar gelegen war, hatte sich um die Zulassung zum Völkerbund beworben, und die zuständige Unter-

3) Die geplante Vermittlung wurde überhaupt nicht versucht. Wilson machte seine Intervention (am 22. Januar 1921) von einer befriedigenden Lösung der russischen Frage durch die Hauptmächte abhängig, indem er mit Recht geltend machte, daß das Schicksal des russischen Randstaates Armenien nur im Rahmen der allgemeinen Rußlandpolitik entschieden werden könne.

kommission sprach sich einstimmig zu seinen Gunsten aus. Es schien also recht wahrscheinlich, daß diesem Antrage stattgegeben werden würde. Die Bundesversammlung hätte dann auf diesem Wege das erreicht, was sie vorher vergeblich anstrebte. Doch griff nunmehr der Oberste Rat ein. Die in London versammelten Ministerpräsidenten von England, Frankreich und Italien ließen am 4. Dezember 1920 durch Reuters Telegraphenagentur bekanntgeben, daß sie sich der Aufnahme Armeniens widersetzten.

Sachlich hatte der Oberste Rat zweifellos recht. Die Republik Armenien bestand nur auf dem Papier. Sie wäre schwerlich imstande gewesen, ihre Mitgliedspflichten zu erfüllen. Dagegen hätte sie vom ersten Tage an der Unterstützung des Bundes bedurft. Ihre Grenzen waren noch nicht festgelegt, ihr Gebiet hätte zum Teil erst erobert werden müssen. Schwierigkeiten ohne Ende waren vorauszusehen, wenn die Gewähr des Besitzstandes auf Grund des Artikels 10 vom Völkerbunde übernommen worden wäre. Der Oberste Rat konnte auch voraussehen, wie der Schiedsspruch Wilsons ausfallen würde, den dieser nach dem Vertrag von Sèvres über die Grenzen Armeniens zu fällen hatte. In souveräner Unkenntnis der ethnographischen Voraussetzungen und in gänzlicher Mißachtung der Nationalitätenrechte hat Wilson bekanntlich am 2. Januar 1921 die türkischen Gebiete von Kars und Erserum, sowie die türkisch-griechische Stadt Trapezunt Armenien zugesprochen. Auch Ersindjan sollte armenisch werden. Um diesen Staat möglichst zu vergrößern, ihm eine Seeküste und eine gemeinsame Grenze mit Persien und Aserbeidjan zu verschaffen, wurden ihm weite Gebiete einverleibt, in denen die Armenier in der Minderheit sind und nur ein landfremdes Element darstellen. Sollte der Völkerbund den Schutz dieses Besitzstandes übernehmen, so erwuchsen ihm daraus zweifellos sehr schwere Verpflichtungen, deren Last naturgemäß in erster Linie den alliierten Hauptmächten zugefallen wäre. Es ist begreiflich, daß diese sich hierauf nicht einlassen wollten, und durchaus verständlich, daß sie der Ansicht waren, der Völkerbund, der noch in seinen Anfängen stehe, könne eine derartige schwierige Aufgabe nicht übernehmen, ohne selbst Schaden, zum mindesten an seinem Ansehen, zu erleiden. Den Hauptmächten stand es frei, ihre Bedenken auf der Bundesversammlung vortragen und begründen zu lassen. Wenn sie diesen Weg nicht beschritten, sondern ihren Entschluß wie ein Gesetz veröffentlichen ließen, so sollte damit offenbar der Völkerbundsgemeinschaft vor Augen geführt werden, daß der Oberste Rat die Geschicke der Welt bestimme und daß der Völkerbund nur von seiner Gnade lebe. Da die Alliierten ihren Willen gegen den Völkerbund und nicht innerhalb der Bundesversammlung durchsetzten, so wurde dadurch der Anschein einer gewollten Herausforderung und der Absicht erweckt, die Genfer Tagung vor der Welt bloßzustellen.

Dieses Ereignis hätte einen noch viel nachhaltigeren Eindruck hinterlassen, wenn es nicht zeitlich mit dem Ausscheiden Argentiniens aus dem Bunde zusammengefallen wäre [4]).

Armeniens Zulassungsgesuch gelangte am 16. Dezember 1920 vor die Bundesversammlung. Angesichts des Verbotes des Obersten Rates kam seine Bewilligung natürlich nicht in Frage. Die Abstimmung ergab 21 gegen, 8 für die Aufnahme. Es wurde aber der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß die Zulassung recht bald möglich sein werde. Ferner bestand die Absicht, Armenien zu den technischen Organisationen des Völkerbundes zuzulassen, wie dies bei anderen russischen Randstaaten geschehen ist. Gegen dies unehrliche Verfahren zur Beschwichtigung des eigenen Gewissens erhob der englische Arbeiterführer Barnes Einspruch, der sich unter so vielen scheinheiligen Heuchlern mehrfach durch wohltuende Offenheit auszeichnete. Ein anderer Vorschlag, der von Lord Robert Cecil ausging, Armenien zwar nicht die Mitgliedsrechte, aber einen Sitz in der Bundesversammlung einzuräumen, fiel unter den Tisch, als die (damals unverbürgte) Nachricht auftauchte, Armenien habe Frieden geschlossen und sei zu den Bolschewisten übergegangen; das ganze Land habe dies frohe Ereignis mit Jubel und Freudenfeuern begrüßt! Der Verdacht genügte, um die Sympathien zu ertöten. Die Versammlung begnügte sich mit einer Entschließung, die den Vermittlungsbemühungen der Vereinigten Staaten, Spaniens und Brasiliens Erfolg wünschte.

Kurz vor Toresschluß, am 17. Dezember 1920, machte der rumänische Vertreter noch einen letzten Vorschlag, wie der Völkerbund Armenien zur Hilfe kommen könnte. Die Bundesmitglieder sollten, im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl, ein internationales Expeditionskorps von etwa 40 000 Mann aufbringen, um unter dem Befehl eines interalliierten (sic!) Generalstabs Ordnung und Frieden in Armenien wiederherzustellen [5]). Die Bundesversamm-

4) Der Londoner Beschluß der Nichtzulassung Armeniens zum Völkerbunde hat naturgemäß in den Kreisen der Bundesversammlung ziemliche Verstimmung hervorgerufen. Man fand, daß dieser Beschluß einen Übergriff der drei in London versammelten Staatsmänner in die Kompetenz des Völkerbundes darstelle und daß er unvereinbar sei mit der Tatsache, daß die Bundesversammlung sich eine Woche lang energisch für die Rettung Armeniens eingesetzt habe.

Vor allem machte der Präsident der armenischen Delegation in Genf — auch der Presse gegenüber — kein Hehl daraus, daß die Londoner Entscheidung in Armenien eine höchst unerwünschte Rückwirkung haben und die türkisch-nationalistischen Feinde der Armenier ermutigen müsse. Der Beschluß hebe die moralische Wirkung gänzlich auf, die das Interesse des Völkerbundes bereits auszulösen begann. — Diese Besorgnisse des armenischen Delegierten waren nur zu begründet, wie sich alsbald zeigen sollte.

5) Dieser rumänische Vorschlag ist auf eine Anregung von Lafontaine (Belgien) zurückzuführen, der bei der Abrüstungsdebatte am 20. November 1920 für die Schaffung einer internationalen Armee des Völkerbundes eintrat

lung, die am Vorabend ihrer Auflösung mit diesem Vorschlage — von seiner Undurchführbarkeit abgesehen — nichts anzufangen wußte, überließ ihn dem Rat zur Begutachtung.

Der Rat stellte am 25. Februar 1921 fest, daß er außerstande sei, Armenien zu helfen. Sollte etwas zu seinen Gunsten unternommen werden, so könne dies nur seitens der Hauptmächte geschehen, im Rahmen ihrer Verhandlungen mit Angora über Revision des Vertrages von Sèvres[6]). Der Generalsekretär lehnte es am 25. August 1921 auch ab, die armenische Frage auf die Tagesordnung der zweiten Bundesversammlung zu setzen.

Sie gelangte aber dennoch vor dieser zur Erörterung, da der Engländer Murray (Delegierter für Südafrika) am 12. September 1921 den Antrag einbrachte, die (6.) Kommission für politische Fragen möge sich mit der Schaffung einer nationalen Heimstätte für die Armenier befassen, wie sie der Oberste Rat bei seinen Verhandlungen mit Angora vorgesehen habe. Gemäß dem Vorschlag dieser Kommission beschloß die Versammlung am 21. September 1921: den Rat zu ersuchen, dem „Obersten Rat der Alliierten" dringend nahezulegen, daß bei der Revision des Vertrags von Sèvres den Armeniern eine Heimstätte gesichert werde, völlig unabhängig von türkischer Herrschaft[7]). In der ernüchterten Stimmung, die damals herrschte, fand übrigens der persische Delegierte den Mut, darauf hinzuweisen, daß die Armenier ihr Unglück — zum Teil wenigstens — selbst verschuldet hätten, indem sie in den Weltkrieg eingriffen. 700 000 Armenier hätten sich den russischen Fahnen angeschlossen, um dann sengend und plündernd in die Türkei und nach Aserbeidjan einzufallen. Er fügte noch hinzu, daß der Völkerbund, wenn er diesem unglücklichen Volke wirkliche Hilfe bringen wolle, zunächst dem griechisch-türkischen Kriege ein Ende machen müsse.

Da der Bund hierzu nicht imstande war und die Hauptmächte Türken und Griechen gegeneinander ausspielten, blieben die Dinge bis zur dritten Bundesversammlung in der Schwebe. Diese faßte, am 22. September 1922, wiederum einen Beschluß, der die Schaffung einer nationalen Heimstätte der Armenier befürwortete. Der Berichterstatter der (6.) Kommission hob aber ausdrücklich hervor, daß der Völkerbund hiermit nicht gegen die (damals sieg-

und als ersten Versuch in dieser Richtung vorschlug, eine Armee zur Errettung Armeniens aufzustellen.

6) Die Hauptmächte dachten natürlich gar nicht daran, ihre Verhandlungen mit Kemal durch Erörterung der armenischen Frage zu erschweren oder gar Opfer für ein Land zu bringen, das ihre Propaganda seit langen Jahren im Munde geführt hat. Sie gaben den armenischen Staat billig preis.

7) Bourgeois (Frankreich) fand diesen Beschluß zu weitgehend, da er in die Zuständigkeit des Obersten Rates eingreife. Lord Robert Cecil, der große Freund der Armenier, machte aber geltend, daß der Völkerbund hier lediglich das fordere, was die Alliierten ohnehin bereits beschlossen hätten.

reichen) Türken Stellung nehmen, sondern nur den Armeniern ein Wort des Trostes zukommen lassen wolle.

Sonst hat man lange Zeit nichts mehr von Armenien gehört. 1922 hat sich allerdings die „Orientkonferenz" der Hauptmächte in Paris, die sich mit der Revision des Vertrages von Sèvres befaßte, am 24. März 1922 auch Armeniens erinnert. Zeitungsnachrichten zufolge hat England die Schaffung einer armenischen Heimstätte in Cilicien beantragt, vermutlich nach Art der „Reservations" der nordamerikanischen Ureinwohner. Frankreich machte hiergegen geltend, daß die Zahl der cilicischen Armenier zu gering sei, um die Errichtung eines autonomen Bezirkes dort zu rechtfertigen. Lediglich das Gebiet von Eriwan komme für ein autonomes Armenien in Frage. Da die Mächte zu keiner Einigung gelangen konnten, beantragte Italien die Überweisung der Angelegenheit an den Völkerbund. Inzwischen traf, am 10. April 1922, eine armenische Abordnung im Gefolge der russischen Delegation auf der Konferenz von Genua ein.

Der Vorschlag eines autonomen armenischen Bezirkes in Cilicien ist wohl nicht ganz ernst zu nehmen. Er stellt vermutlich nur einen Schachzug in der englisch-französischen Orientpolitik dar. Frankreich hatte Südostanatolien bereits Ende 1921 auf Grund seiner beginnenden Freundschaft mit Angora geräumt. Die dortigen Armenier fühlten sich verraten und flüchteten in hellen Scharen vor den nachrückenden Türken. Wie sich später herausstellte, hatten die französischen Behörden sie sogar aufgefordert und zum Teil gezwungen, das Land zu verlassen. Belgien brachte die Notlage dieser Armenier am 14. Januar 1922 im Rat zur Sprache. Der Vertreter Frankreichs erklärte, seine Regierung habe in ihren Abmachungen mit der türkischen alle Vorsorge für die Bevölkerung getroffen. Der Völkerbund gab sich hiermit zufrieden, obwohl er sonst die Kemalisten als Feinde der Menschheit hinzustellen pflegte.

Das unglückliche Armenien ist eines der zahlreichen Opfer der Politik und Kriegspropaganda des Feindbundes. Als Rußlands armenische Provinzen am 28. Mai 1918 ihre Unabhängigkeit erklärten, riß eine extrem-nationalistische Regierung, die aus einem terroristischen Geheimverband hervorgegangen war, die Gewalt an sich. Sie dehnte ihre Macht später auf türkischem Gebiet aus. Im Vertrauen auf die zahlreichen Kundgebungen der Feindbundsmächte, in Erwartung des Erwerbes großer Gebiete mit nichtarmenischer Bevölkerung richtete die junge Republik ihre ganze Anstrengung auf die Schaffung einer großen Armee, um das Erhaltene behaupten zu können. Die Alliierten billigten dieses Vorgehen und gewährten im Juli 1919 Armenien sogar eine Anleihe — zu Rüstungszwecken. Jeder Dollar, der ins Land kam, wurde in

Waffen und Munition angelegt. Die Armenier waren die Polen Kleinasiens.

Der Vertrag von Sèvres vom 10. August 1920 erfüllte die armenischen Erwartungen. Der größere Teil von vier türkischen Vilayets: Erserum, Trapezunt, Van und Bitlis wurde Armenien ausgeliefert. Dieses mobilisierte alsbald alle Männer zwischen 15 und 40 Jahren und schickte sich an, dieses Gebiet zu besetzen. Zur rechten Zeit wurde es hierbei von England durch Waffenlieferung unterstützt — und in seinem Vorhaben bestärkt. Die 34 000 Mann armenischer Truppen erlagen jedoch bald den kriegsgeübten Türken. Nunmehr stellte sich heraus, daß die Verheißungen der Alliierten leere Worte waren. Die Türken eroberten das Land unter blutigen Kämpfen und plünderten es vollständig aus. Die getäuschten Armenier warteten nicht die wenig aussichtsreiche Vermittlung Wilsons ab, sondern erbaten sich die Intervention Sowjet-Rußlands, dessen Truppen bereits im Kaukasus standen. Im Frieden von Alexandropol, der durch die Vermittlung Moskaus zustande kam, verlor Armenien alle türkischen Gebietsteile. Von den Alliierten wurde es also völlig im Stich gelassen, nachdem es von ihnen auf die Bahn des Militarismus gedrängt und zu einer Politik verleitet worden war, die das Vorgehen der Türkei herausforderte.

Die Armenierpolitik der Alliierten war doppelt unverantwortlich, da sie sich von vornherein darüber klar waren, daß dies Land nicht imstande sein werde, sich selbst zu verwalten und einer Schutzmacht bedürfen würde, eines Mandatars — um bei der Ausdrucksweise der Pariser Friedenskonferenz zu bleiben. Niemand war aber bereit, diese undankbare Aufgabe zu übernehmen. Lange Zeit hoffte man, die Vereinigten Staaten durch Wilsons Idealismus einfangen zu können. Lansing erzählt hierüber (a. a. O., S. 118):

„Vom Anfang bis zum Ende der Erörterungen über Mandate und ihre Verteilung unter die Mächte wurde wiederholt erklärt, daß die Vereinigten Staaten am allgemeinen Plan für den Aufbau neuer Staaten, die unter Mandataren schließlich unabhängige Nationen werden sollten, teilnehmen müßten; aber soviel ich weiß, wurde es niemals vorgeschlagen — außer von den Bewohnern des erwähnten Gebietes —, daß die Vereinigten Staaten ein Mandat für Syrien oder die asiatische Küste des Ägäischen Meeres annehmen möchten. Diese Gebiete sind reich an natürlichen Hilfsquellen, und unter einer gesicherten Verwaltung hätten sie eine glänzende wirtschaftliche Zukunft. Was man für sie ausgeben und für die Leitung ihrer öffentlichen Angelegenheiten tun würde, müßte den Mandatarstaaten reichen Lohn einbringen. Dagegen entfaltete man eine lebhafte Propaganda (es läßt sich nicht anders bezeichnen) zugunsten einer Übernahme von Mandaten seitens der Vereinigten Staaten für Armenien und den Stadtbezirk Konstantinopel, die beide, wenn sie durch die geplanten Grenzen beschränkt

würden, für die Macht, die das Mandat annahm, eine dauernde finanzielle Last bedeuten und, was Armenien anbetrifft, den Mandatar nötigen würden, eine Militärmacht von mindestens 50 000 Mann zu stellen, um Angriffe durch kriegerische Nachbarn zu verhindern und im Lande selbst Ordnung und Frieden aufrechtzuerhalten. Man ist nicht zu strenge, wenn man von den Trägern dieser Propaganda sagt, daß ihre Absicht war, die Selbstlosigkeit des amerikanischen Volkes und den Altruismus und Idealismus des Präsidenten Wilson zu dem Zwecke zu missbrauchen, den Vereinigten Staaten die lästigen Mandate aufzuhalsen und die auf erwünschtem Gebiete ausgestellten unter die europäischen Mächte zu verteilen."

Wilson war aber vorsichtig genug, im August 1919 einen Vertreter nach Armenien zu entsenden, um die Lage zu prüfen. Andere, inoffizielle Abgesandte berichteten ebenfalls nach Amerika, und schließlich weigerte sich der Senat ganz entschieden, diese Kastanien aus dem Feuer zu holen. Wäre es den Alliierten mit den hehren Grundsätzen ernst gewesen, auf denen angeblich das Mandatsystem aufgebaut ist, dann konnte es nicht schwer fallen, eine Schutzmacht zu gewinnen. Wenn einige der lukrativen Mandate zusammen mit dem für Armenien ausgeboten worden wären, dann hätten sich Abnehmer gefunden. So trennten die Alliierten das schmackhafte Fleisch von der Beute und überließen die Knochen den Hunden. Armes betrogenes armenisches Volk! Hier hat auch der Völkerbund die Sünden seiner Väter nicht wieder gutmachen können.

▽ ▽

Der Schutz der Minderheiten

Von Armenien vielleicht abgesehen, demgegenüber dem Feindbund aus seiner Kriegspropaganda große moralische Verpflichtungen erwachsen sind, spielt der Wille der Bevölkerung keine Rolle in den Gebieten, die dem Völkerbund durch die Friedensverträge überantwortet wurden. In Eupen und Malmedy sind die Deutschen mit Wissen des Völkerbundes vergewaltigt worden. Im Saargebiet werden sie mit Willen des Rates unterdrückt. In Danzig wird die Polonisierung der alten deutschen Stadt vom Bunde geduldet. Die Rechte der deutschen Mehrheit, die durch den Gewaltfrieden zu Minderheiten wurden, sind nirgends festgelegt. Soweit sie überhaupt Schutz genießen, hängen sie ganz von der politischen Willkür einer ihnen feindlichen Stelle ab, des Rates des Völkerbundes.

Ein Völkerbund, der nicht einmal die Grundrechte der Völker festlegt, erscheint zunächst undenkbar. Die große französische Revolution hat die Rechte des Staatsbürgers verkündet. In den nord-

amerikanischen Verfassungen sind sie verankert worden. Die meisten Länder folgen diesem Vorbild. Der Versailler Völkerbund schweigt sich über derartige Grundrechte völlig aus. Dieser Widersinn erklärt sich ohne weiteres aus dem Ursprung des Bundes. Wie soll eine Weltverfassung Rechte verkünden, die in jedem der ihr angehängten Friedensverträge auf das schmählichste verraten werden? In den meisten Deutschland entrissenen Gebieten wurde die Bevölkerung überhaupt nicht befragt. In den übrigen fanden sämtliche Abstimmungen unter der Drohung feindlicher Bajonette, nach einer mehr oder weniger lang andauernden feindlichen Besetzung und unter nicht neutraler, sondern Deutschland feindlicher Verwaltung des Landes statt. Stets handelte es sich nur um eine Travestie des Selbstbestimmungsrechtes. Hätte die Völkerbundssatzung irgendwelche Rechte der Völker verkündet, so wären diese in dem angegliederten Vertrage bereits erstmalig verletzt worden.

Als Ersatz gewissermaßen für das aberkannte Selbstbestimmungsrecht ist dem Völkerbund in einer Reihe von Fällen der Schutz der nationalen, religiösen und kulturellen Minderheiten übertragen worden. In der Bundessatzung wird diese Aufgabe nicht erwähnt, sondern lediglich in den Pariser Friedensschlüssen und einer Reihe anschließender Verträge. Auch das hat seine guten Gründe. Es sollen nur bestimmte Länder verpflichtet werden, die Hauptmächte wollen sich dagegen keinerlei Aufsicht gefallen lassen. Deshalb erwähnt die Bundessatzung die Minderheiten mit keinem Worte und ihre Grundrechte sind nirgends aufgezählt und festgelegt worden. Dabei ist dies eine der wichtigsten politischen Fragen der Gegenwart. In Europa allein haben 80 Millionen Menschen auf Grund der Friedensverträge ihre Nationalität verändert. Der Ernst des Problems wird ferner durch die Tatsache veranschaulicht, daß bereits Ende 1922 in dem verkleinerten Deutschland allein aus den abgetretenen Gebieten eine Million Flüchtlinge aufgenommen werden mußten, eine Zahl, die angesichts der traurigen Lage der entrissenen Provinzen und der Unterdrückung, die alles Deutsche dort erfährt, ständig steigen wird. Es erübrigt sich angesichts dieser Zahlen, näher auszuführen, wie verfehlt und ungerecht die Pariser Grenzziehung gewesen ist. An dieser Gebietsverteilung hält aber nicht allein der Feindbund, sondern auch der Völkerbund fest. Der Sachverhalt stellt sich jedoch so dar: Während die Alliierten die nationalen Grenzen nach Gutdünken[1]) bzw. gemäß ihren Geheimverträgen festgelegt haben, bleibt es dem Völkerbund überlassen,

1) Wie wenig die Gebietsverteilung der Alliierten den Nationalitätengrenzen entspricht, hat die Abstimmung in Ost- und Westpreußen gezeigt. In diesem „strittigen" Gebiet stimmten 98 % bzw. 92 % für Deutschland. Die „Conditions de Paix", die der deutschen Friedensdelegation am 7. Mai 1919 überreicht wurden, sahen eine dritte Abstimmungszone in Schleswig vor, die bis zur Eider reichte und von Dänemark selbst abgelehnt wurde.

die daraus entstehenden Härten und Ungerechtigkeiten nach Möglichkeit zu mildern. Der Minoritätenschutz des Bundes entspringt aber nicht etwa humanitären oder ethischen Beweggründen, sondern politischen Erwägungen. Er soll zur Erhaltung der Pariser Friedensverträge beitragen. Ein Vorkämpfer des Schutzes der Minderheiten, der Engländer Murray, Delegierter Südafrikas auf der zweiten und dritten Bundesversammlung, erklärte der letzteren am 5. September 1922: Wir müssen dafür sorgen, daß alle Elemente der Bevölkerung mit der neuen Gebietsverteilung in Europa zufrieden sind, sonst kann diese neue Gebietsverteilung nicht von Bestand sein. Auch hier wiederum ist der Völkerbund ein Knecht der alliierten Hauptmächte und ein Organ zur Durchführung und Erhaltung der Pariser Konferenzbeschlüsse.

Der Minoritätenschutz ist durchaus kein neuer Gedanke, der etwa erst auf der Pariser Friedenskonferenz entstanden wäre. Im Westfälischen Frieden erstmalig vorgesehen, wurde lange Zeit in internationalen Verträgen lediglich die religiöse Gleichstellung ausbedungen. Im Laufe des 19. Jahrhunderts wurde dieser Schutz dann verschiedentlich auch auf Minderheiten der Rasse und der Sprache ausgedehnt. Neu ist nur seine Anwendung auf Angehörige großer Völker, die von Staaten niederer Kultur annektiert werden. Ebenso wie im Berliner Vertrag vom 26. Juni 1878 den neu entstandenen Staaten (Rumänien, Serbien und Montenegro), wurden auch in den Pariser Verträgen von 1919 den verschiedenen Nachfolgestaaten, aber auch Österreich, Ungarn und Bulgarien Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Minderheiten auferlegt. Diese Verpflichtungen bestehen in keinem Falle der deutschen Regierung gegenüber, die betreffenden Staaten sind nur den alliierten Hauptmächten verantwortlich. Auch die letzteren haben sich Deutschland gegenüber mit Versprechungen begnügt, die nicht einklagbar sind. In der Erwiderung auf die deutschen Gegenvorschläge, die unserer Friedensdelegation am 16. Juni 1919 in Versailles überreicht wurde, ist gesagt:

Die alliierten und assoziierten Mächte sind bereit, für die Rechte der deutschen Minderheiten in bezug auf Erziehung, Religion und Kultur in den von dem Deutschen Reich an die durch den Friedensvertrag geschaffenen neuen Staaten abgetretenen Gebieten Sicherheiten zu gewähren. Diese Sicherheiten werden unter den Schutz des Völkerbundes gestellt werden.

Das ist geschehen. Die deutschen Minderheiten in Frankreich, Belgien, Dänemark und Italien [2]) genießen aber keinen derartigen Schutz. Die Alliierten dulden bei sich den Einspruch des Völkerbundes nicht. Sie glaubten schon viel zu tun, wenn sie dem neugeschaffenen polnischen Staat diese Aufsicht aufnötigten. Während

2) Alle Hoffnungen z. B. auf eine Autonomie des deutschen Teils von Süd-Tirol sind durch den Beschluß des italienischen Ministerrates vom 4. Januar 1923 vernichtet worden, nachdem dies Gebiet mit dem Trentino zu einer einheitlichen Provinz zusammengeschlossen werden soll.

der Versailler Vertrag (Art. 93) nur von Polen spricht, erstreckt sich die Zusicherung vom 16. Juni 1919 jedenfalls auf die Čechoslovakei (Hultschiner Ländchen) [3]) und künftig vielleicht auch auf Litauen, wenn das deutsche Memelland an diesen Staat gelangt.

Zunächst haben die alliierten und assoziierten Hauptmächte am 28. Juli 1919 zu Versailles mit Polen einen Vertrag geschlossen, der ebenfalls am 10. Januar 1920 ratifiziert wurde und durch den Polen Verpflichtungen übernimmt hinsichtlich der Minderheiten fremder Rasse, Religion oder Sprache. Es erkennt an, daß die Erfüllung dieser Verpflichtungen durch den Völkerbund gewährleistet wird. Analoge Verträge sind dann mit der Čechoslovakei, Südslavien, Rumänien, Griechenland und Armenien geschlossen worden. Die Friedensverträge mit Österreich, Ungarn und Bulgarien enthalten ähnliche Bestimmungen. Von allen diesen Verträgen hat der Rat zunächst zu dem mit Polen Stellung genommen. Während er gewöhnlich die Aufgaben ohne weiteres und als ganz selbstverständlich ausführte, die die Alliierten dem Völkerbunde übertragen haben, hat er in diesem Falle die Frage aufgeworfen, ob diese Garantie übernommen werden solle. Er hat dies am 13. Februar 1920 grundsätzlich bejaht, in Hinblick darauf, daß die Sicherstellung der Rechte dieser Minderheiten wesentlich zur Erhaltung des Friedens beitragen könne.

Am 12. März 1920 forderte dann Lord Curzon im Namen der Botschafterkonferenz den Rat auf, zu dem Vertrage von Sèvres Stellung zu nehmen, soweit dieser sich mit dem Schutz der Minderheiten in der Türkei befaßt. Er fragte an, ob der Völkerbund bereit sei, eine Garantie für diese Bestimmungen zu übernehmen. Dies Vorgehen ist insofern bemerkenswert, als dem Rat des Völkerbundes Aufträge der Alliierten sonst regelmäßig ohne weitere Anfrage zugewiesen wurden [4]). In diesem Falle sollte er an der Ausarbeitung seiner Verpflichtungen mitwirken. Dadurch fühlte er sich ermutigt, Rückfragen zu stellen, und erhielt am 20. März vertrauliche Kenntnis von den betreffenden Bestimmungen des Vertrags von Sèvres. Der Rat beschloß dann am 11. April 1920, diese Aufgaben grundsätzlich zu übernehmen, um eine Wiederholung der

3) Siehe auch die Note des Obersten Rates an Polen vom 24. Juni 1919, Urkunden zum Friedensvertrage, S. 760.

4) Der Vertrag von Sèvres vom 10. August 1920 enthielt im Teil IV, Schutz der Minderheiten (Art. 140—151), Vorschriften über die Rechte der Nichtmohamedaner und die Aufhebung aller türkischen Kriegsmaßnahmen. Der eigentliche Minderheitenschutz blieb weiteren Vereinbarungen vorbehalten. Artikel 151 lautet: Die alliierten Hauptmächte werden, nach gemeinsamer Prüfung mit dem Rate des Völkerbundes, bestimmen, welche Maßnahmen erforderlich sind, um die Ausführung dieses Teils des Vertrages sicherzustellen. Die türkische Regierung verpflichtet sich, alle diesbezüglichen Entscheidungen anzunehmen. — Der Rat des Völkerbundes spielte hier also die Rolle einer Kommission der Pariser Friedenskonferenz.

abscheulichen Verbrechen zu verhindern, welche so häufig im Gebiete des ottomanischen Reiches begangen worden seien. Die endgültige Entscheidung und weitere Verhandlungen über die praktische Durchführung behielt er sich jedoch noch vor. Nach dem damaligen Stand der Beschneidung der Türkei kam der Schutz von zwei Millionen Nicht-Moslems in Frage.

Mit weiteren Verträgen der Alliierten über Minderheiten befaßte sich der Rat erst im Oktober 1920 auf seiner Tagung in Brüssel. Er beschloß, den Schutz zu übernehmen, der ihm durch die Verträge mit Österreich und Bulgarien übertragen worden war. Für die Verträge mit der Čechoslovakei und Südslavien faßte er am 29. November 1920 den gleichen Beschluß, für die mit Rumänien und Ungarn am 30. August 1921. Die von Griechenland übernommenen Verpflichtungen hat er nicht erörtert, da der Vertrag von Sèvres niemals ratifiziert und schließlich hinfällig wurde.

Der Schutz der Minderheiten wird in der Bundessatzung bekanntlich nicht erwähnt. Dagegen enthielten die „ergänzenden Abmachungen" zu Wilsons Entwurf, den er der amerikanischen Friedensdelegation am 10. Januar 1919 vorlegte[5]), als VI. Punkt noch folgende Bestimmung:

Der Völkerbund soll alle neuen Staaten veranlassen, sich zu verpflichten, daß sie allen Minderheiten der Nation oder Rasse innerhalb ihrer verschiedenen Jurisdiktionen genau die gleiche Behandlung und Sicherheit sowohl gesetzlich wie praktisch angedeihen lassen, die der Mehrheit der Nation oder Rasse ihres Volkes gewährt wird; dies ist die Vorbedingung ihrer Anerkennung als unabhängige oder autonome Staaten.

In die späteren Fassungen der Bundessatzung ist diese Vorschrift nicht übernommen worden. Nichtsdestoweniger hat die Bundesversammlung diese Bestimmungen tatsächlich verwirklicht, und zwar in erster Linie auf Betreiben Lord Robert Cecils. Dieser stellte am 10. Dezember 1920 den Antrag, den neu eintretenden Staaten vertragliche Verpflichtungen zum Schutz nationaler Minderheiten aufzuerlegen. Die (5.) Zulassungskommission war aber der Ansicht, daß eine derartige Erweiterung der Aufnahmebedingungen über die Bestimmungen der Satzung hinaus unzulässig sei. Infolgedessen brachte Cecil am 15. Dezember 1920 seinen Antrag in Form eines an die russischen Randstaaten, die baltischen sowohl wie die kaukasischen, und an Albanien gerichteten Wunsches der Versammlung ein, daß diese Staaten mit dem Rat des Völkerbundes Vereinbarungen über den Minderheitenschutz entsprechend den Pariser Verträgen treffen möchten. Es bedarf keiner Ausführung, und der Erfolg hat es bestätigt, daß dies lediglich ein Ausweg zur Vermeidung einer Satzungsänderung (Art. 1 Abs. 2) war[6]).

5) Abgedruckt im Anhang zu Lansing: Die Versailler Friedensverhandlungen.

6) Würde Deutschland seine Aufnahme in den Völkerbund beantragen, so würden ihm wahrscheinlich analoge Forderungen gestellt werden. Es lassen sich bereits dahin zielende čechoslovakische Bestrebungen feststellen.

Die Bundesversammlung nahm diese „Empfehlung" an. Bei der Mitteilung ihrer Aufnahme in den Völkerbund gab der Generalsekretär am 20. Dezember 1920 dies Albanien und Finland bekannt und forderte sie außerdem noch am 11. Januar 1921 ausdrücklich auf, zur Frage des Minderheitenschutzes Stellung zu nehmen, damit der Rat dem Wunsche der Versammlung entsprechen könne. Albanien erklärte sich am 9. bzw. 13. Februar 1921 zur Übernahme der Pariser Verpflichtungen bereit, wies aber auf die Lage der albanischen Minderheiten in Südslavien und in Griechenland hin. Die Forderung der Gegenseitigkeit erscheint in der Tat gerechtfertigt. Obwohl die Minderheiten in Albanien verhältnismäßig günstig gestellt waren, verlangte Griechenland in einer Note an den Bund vom 8. Februar 1921, daß Albanien in dieser Hinsicht vertraglich gebunden werde, und daß außer den Ratsmächten auch Griechenland berechtigt sein sollte, Beschwerden vor den Rat zu bringen. In einer zweiten Note, vom 17. Mai, wurden neue Erschwerungen vorgeschlagen. Albanien lehnte diese Forderungen, namentlich aber das griechische Interventionsrecht, am 21. Juni ab. Trotzdem enthielt eine weitere griechische Note vom 1. September neue Verlangen. Der Rat beschloß jedoch am 2. Oktober 1921, sich mit einer ratifikationsbedürftigen Erklärung der albanischen Regierung zu begnügen, die im wesentlichen den Pariser Verträgen entsprach, am gleichen Tage unterzeichnet und am 17. Februar 1922 ratifiziert wurde.

Finland hatte bereits bei seiner Aufnahme in den Völkerbund eine Erklärung abgegeben, die am 16. Dezember 1920 in der Bundesversammlung verlesen wurde, daß es Maßnahmen zum Schutze der Minderheiten schon getroffen habe und bereit sei, diese zu erweitern, wenn der Rat des Völkerbundes es für erforderlich erachte. In Denkschriften vom 16. bzw. 28. Juni 1921 legte die finische Regierung dem Völkerbund die einschlägigen Landesgesetze und Verordnungen dar. Der Rat billigte sie am 2. Oktober 1921. Unmittelbar der Fürsorge des Völkerbundes unterstellt sind jedoch nur die Aaländer, wie an anderer Stelle bereits erwähnt wurde.

Estland, Lettland und Litauen ist es auf der zweiten Bundesversammlung ähnlich ergangen. Sie mußten ebenfalls bei ihrer Aufnahme Zusicherungen hinsichtlich des Schutzes der Minderheiten geben. Vor dem Rate erklärten sie dann am 11. Januar 1922, ihre Gesetzgebung genüge diesen Erfordernissen. Der Rat beschloß jedoch, sich die einschlägigen Gesetze und Verordnungen vorlegen zu lassen. Die Verhandlungen waren bis zur dritten Bundesversammlung noch nicht weitergediehen, da — der Referent, der brasilianische Vertreter im Rat, erkrankte und sein Vertreter es nicht für nötig hielt, sich in die schwierige Frage einzuarbeiten.

Bekanntlich sah die Entscheidung des Völkerbundes über Oberschlesien und dementsprechend das Ultimatum der

Alliierten vom 20. Oktober 1921 eine Ausdehnung des Schutzes der Minderheiten auf deutschem Gebiet — über den Versailler Vertrag hinaus — vor. Der Rat beschloß am 16. bzw. 20. Juli 1922, das deutsch-polnische Abkommen, das gemäß dem Ultimatum zustande kam, dem Schutz des Völkerbundes ebenso zu unterstellen wie den Vertrag der Hauptmächte mit Polen vom 26. Juni 1919[7]).

Die Bestimmungen der Pariser Friedenskonferenz über Minderheiten weichen nicht unwesentlich von denen älterer Verträge ab. Allen Abmachungen von 1919 ist gemeinsam die Anerkenntnis des Staates mit gemischter Bevölkerung, daß die Vertragsparagraphen, die Personen berühren, „die nach der Rasse, Religion oder Sprache Minderheiten angehören, Verpflichtungen von internationalem Interesse darstellen und unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden“. Ferner wird übereinstimmend das Recht der Mitglieder des Rates anerkannt, „die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder die Gefahr einer Verletzung irgendeiner dieser Verpflichtungen zu lenken und daß der Rat in einer Weise vorgehen und solche Weisungen geben könne, die im gegebenen Falle geeignet und wirksam erscheinen könnten[8]).“

Bei älteren Verträgen war die Aufsicht über die Handhabung der Minderheitenrechte regelmäßig den Großmächten übertragen. Die betreffenden Bestimmungen wurden hierdurch nahezu wertlos. Von einem Nutzerfolg kann nicht die Rede sein. Die Beauftragung des Völkerbundes stellt daher einen begrüßenswerten Fortschritt dar. Auch für die verpflichteten Staaten, ihr Selbstgefühl wie ihre Selbständigkeit, ist es natürlich viel vorteilhafter, dem Völkerbunde als den Großmächten verantwortlich zu sein. Die neue Lösung weist aber den großen Nachteil auf, daß der Völkerbund kein Organ besitzt, um die Kontrolle auszuüben. Die Großmächte konnten seinerzeit ihre Gesandten und Konsuln beauftragen, ihr Augenmerk auf diese Fragen zu richten. Der Völkerbund besitzt dagegen keine diplomatischen Vertreter. Man kann auch nicht einwenden, daß die Gesandten und Konsuln der im Rate vertretenen Mächte die Ausübung des Minderheitenschutzes beobachten können und bei festgestellten Mängeln ihren Regierungen berichten würden. Die Verpflichtung, die Achtung dieser Verträge zu sichern — sofern eine solche überhaupt besteht —, ist gar zu mittelbarer Art, als daß sie durch den Auslandsdienst der Ratsmächte wahrgenommen werden könnte. Es läßt sich schwer vorstellen, daß z. B. ein französischer Konsul in Polen über Deutschenverfolgungen nach Paris berichtet, um seiner Regierung nahezulegen, eine Intervention des Völkerbundes herbeizuführen. Die Ratsmächte werden

7) Im Artikel 72 des deutsch-polnischen Abkommens vom 15. Mai 1922 wird gesagt, daß „diese Bestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse darstellen, die unter dem Schutze des Völkerbundes stehen“.

8) Siehe Artikel 69 des Vertrages von St. Germain.

sich immer nur rühren, wenn ihr eigenes Interesse es erfordert, oder sie einander Ärger bereiten wollen. So war es auch früher. Da es dem Bunde selbst an Organen fehlt, hat der ihm übertragene Schutz der Minderheiten praktisch nur begrenzten Wert.

Es ist auch wenig verständlich und jedenfalls eine schwere Ungerechtigkeit, daß das Recht der Anzeige an den Rat ausschließlich den Ratsmächten vorbehalten wird. Die Minderheiten bestehen, dank den verschiedenen Vergewaltigungsfrieden, fast ausschließlich aus Angehörigen der Gegner des Feindbundes. Ihre angeblichen Beschützer, die Mitglieder des Rates, sind aber ihre Henker, nämlich die Hauptmächte und ihre Satelliten. Künftig wird die Zusammensetzung des Rates eine etwas anders geartete sein, so daß die Opfer des Chauvinismus vielleicht ein oder zwei Freunde haben werden, auf die sie mit Vertrauen blicken können. Bisher war dies nicht der Fall. Das ist in diesen Jahren des überschäumenden Nationalismus doppelt traurig.

Einen Vorteil bringt jedoch der Minderheitenschutz an sich schon mit sich. Die Angehörigen der Minderheit, die Anklagematerial sammeln und sich an das Ausland wenden, können — zu Recht wenigstens — nicht mehr wegen Hoch- und Landesverrat verfolgt werden. Es steht ihnen aber lediglich, ebenso wie auch den einzelnen Bundesmitgliedern, das Recht zu, Denkschriften und Petitionen an den Völkerbund zu richten [9]). Der Rat darf sich mit ihnen nur befassen, wenn eines seiner Mitglieder dies verlangt. Der Minderheitenschutz ist ihr Monopol. Bei jeder glaubwürdigen Beschwerde besteht aber für ihn die Pflicht der Untersuchung, wenn er „die Bürgschaft des Völkerbundes" ernst nimmt. Ob dies der Fall ist, kann nur die Erfahrung lehren. Die Beschwerden, auch die von Bundesmitgliedern, haben niemals den Charakter einer Klage, sondern lediglich einer Petition. Gelangt sie zur Verhandlung, so nimmt der angeschuldigte Staat (gemäß Art. 4 Abs. 5) an den Beratungen teil, nicht aber ein Vertreter der Minderheit. Diese hat auch keine Möglichkeit, auf die Gegenschrift des Angeschuldigten zu antworten. Der Rechtssatz audiatur et altera pars hat in diesem Falle beim Völkerbund keine Geltung. Überhaupt wird den Minderheiten — bereits in den Schutzverträgen — nicht die Stellung einer Prozeßpartei eingeräumt. Ihre Rechtslage ist daher eine sehr prekäre [10]).

Zunächst hatte der Rat am 22. Oktober 1920 beschlossen, daß der Generalsekretär alle einlaufenden Beschwerden sämtlichen

9) Die Eingaben sollen, um überhaupt berücksichtigt zu werden, folgenden Bedingungen genügen: 1. müssen sie sich auf den vertragsmäßig zugesicherten Minderheitenschutz beziehen, 2. dürfen nicht auf die Loslösung vom beschuldigten Staat hinzielen, 3. dürfen nicht anonym oder ungewisser Herkunft sein, und 4. keine heftigen Ausdrücke (!) enthalten.

10) Vgl. besonders: Heinrich Rauchberg, Der internationale Schutz der nationalen Minderheiten, Prager Juristische Zeitschrift, 1922, Heft 7/8.

Ratsmitgliedern sowie auch dem angeschuldigten Staat, falls Bundesmitglied, mitzuteilen habe. Diese Bestimmung erschien einigen der betroffenen Staaten bedenklich. Auf Antrag Polens und der Čechoslovakei vom 3. bzw. 4. Juni änderte sie der Rat am 27. Juni 1921 dahin ab, daß Beschwerden von Nichtmitgliedern des Bundes zunächst der Regierung mitgeteilt werden müssen, gegen die sich die Klagen richten. Diese haben sich binnen drei Wochen zu äußern, ob sie zu der Frage Stellung nehmen wollen, und binnen zwei Monaten ihre Entgegnung oder Rechtfertigung einzureichen. Erst dann gelangt die Beschwerde an die Mitglieder des Rats, die zunächst darüber entscheiden, ob die Angelegenheit überhaupt erörtert werden soll. Diese ungeheuerliche Erschwerung des Verfahrens spricht nicht für das gute Gewissen der Beteiligten. Innerhalb der Monate, die notwendig verstreichen, kann das Antlitz ganzer Landstriche verwandelt werden. Der Zweck der Novelle war jedenfalls, die Möglichkeit zu eröffnen, einlaufende Beschwerden privater Verbände, und andere Beschwerdeführende kommen kaum in Frage, still in den Akten zu begraben. Bisher hatte sie das Generalsekretariat nämlich nicht nur dem Rat, sondern allen Bundesmitgliedern mitgeteilt. Die neue Vergünstigung wurde zunächst nur der Čechoslovakei und Polen zuteil, doch schlossen sich Rumänien, Österreich, Ungarn und Südslavien diesem Vorgehen an. Den übrigen verpflichteten Staaten gegenüber behielt das Generalsekretariat das Druckmittel der Veröffentlichung bei. Es sind dies aber nur die Länder, die nicht auf der Pariser Friedenskonferenz, sondern durch besondere Abmachungen mit dem Völkerbunde sich zum Schutz ihrer Minderheiten verpflichtet haben.

Angesichts dieser Regelung des Verfahrens kann es nicht überraschen, daß der Völkerbund weniger augenfällige Verletzungen der Minderheiten-Schutzverträge ganz unbeachtet läßt. Er kümmert sich nicht um ungerechte Wahlordnungen, um die Verweigerung des Optionsrechtes, um widerrechtliche Zurückbehaltung des Besitzes Vertriebener, um die Entrechtung uralter deutsch-evangelischer Schulgemeinden, um die Verweigerung der Einrichtung deutscher Privatschulen, um die Enteignung kirchlicher Grundstücke, Friedhöfe, Pfarrgärten und Bauplätze, um die zwangsweise Entfernung deutscher Inschriften von kirchlichen Gebäuden, um die zwangsweise Einführung der polnischen Sprache für die kirchlichen Amtsblätter und ähnliches. Der Bund tritt erst in Erscheinung, wenn ganz ungeheuerliche Ausschreitungen und Vertragsverletzungen sein eigenes Ansehen zu gefährden drohen. In diesem Sinne hat er bereits auf Grund des polnischen Vertrages vom 28. Juni 1919 eingreifen müssen. Anlaß bot ihm — aus der Fülle der Deutschenverfolgungen — die beabsichtigte allgemeine Vertreibung der Domänenpächter und Ansiedler aus Neupolen. Polen hatte am 14. Juli 1919 auf Grund des Artikels 256 des Ver-

sailler Vertrages, der die Erwerbung der Kronrechte im abgetretenen deutschen Gebiet Polen zugesteht, ein Gesetz erlassen, wonach der polnische Staat für alle Güter, die früher dem Hause Hohenzollern und dem Preußischen Fiskus gehört hatten, als Inhaber einzutragen sei und sie lastenfrei übernehmen dürfe. Auf Grund dieses Gesetzes, das in vielen Bestimmungen im Friedensvertrage keine Grundlage findet und deshalb deutscherseits nie anerkannt worden ist, wurden bei dem weitaus größten Teil der Domänenpächter Zwangsverwaltungen eingesetzt, obwohl diese den Eingriff in die schwebenden Verträge gerichtlich angefochten hatten. Ferner wurde vielfach zwangsweise Entfernung der Pächter von den Gütern auf administrativem Wege angeordnet. Auch wenn diese letztere Maßnahme auf Anordnung von Warschau aus am 1. Juli 1921 rückgängig gemacht wurde, so blieb doch dieser Widerruf von den untergeordneten Organen meistens unbeachtet. Außerdem wurde von den neuen Pächtern auf gerichtlichem Wege Exmissionsklage eingereicht, die von den polnischen Gerichten mit ungewöhnlicher Schnelligkeit bearbeitet und von den gerichtlichen Exekutivbeamten noch schneller ausgeführt wurde. Infolge wiederholter deutscher Vorstellungen griff schließlich die Botschafterkonferenz ein und forderte im August 1921 die polnische Regierung auf, die Anwendung der beabsichtigten Maßnahmen hinsichtlich der Domänenpächter, besonders was den Verkauf von Material und Vieh anbelangt, zu vertagen. Trotzdem waren einige Tausend ländliche Familien im Spätherbst 1921 von der polnischen Regierung aufgefordert worden, ihren Besitz bis 1. Dezember desselben Jahres zu räumen. Infolge von Vorstellungen, die die deutsche Regierung bei der Botschafterkonferenz erhob, wurde diese Frist zunächst verlängert. Gleichzeitig wandte sich der Deutschtumsbund in Bromberg (Bydgoszcz, eine kerndeutsche, jetzt Polen einverleibte Stadt) in einem Telegramm vom 9. November und zwei Denkschriften vom 7. und 12. November [11]) an den Völkerbund. Die polnische

11) In den Denkschriften wird auseinandergesetzt, daß die Löschung aller Eigentumstitel von Ansiedlern, die nach dem 11. November 1918 ins Grundbuch eingetragen worden waren, und die Nichtanerkennung der Rechtsansprüche auf Auflassung, die durch die Rentengutsverträge entstanden sind, einen Rechtsbruch der polnischen Regierung und ein jeder Menschlichkeit hohnsprechendes Verfahren darstellen. Besonders bemerkenswert ist die Feststellung, daß die Ansiedler erst dann die Mitteilung von der Löschung ihres Eigentumstitels im Grundbuch erhalten haben, als die Frist zur Anmeldung eines Schadenersatzanspruches auf Grund des polnischen Gesetzes vom 14. Juli 1920 bereits verstrichen war. Zum Schluß ist gesagt: „Daher bleibt uns in unserer unsagbaren Not nichts anderes übrig, als uns an den Hohen Völkerbundrat mit der flehentlichen Bitte um Hilfe zu wenden, als der einzigen Stelle, die berufen ist, über die Einhaltung der Rechte der Minderheiten zu wachen. Wir haben die feste Überzeugung, daß man uns helfen wird, denn wir können nicht glauben, daß der Völkerbund es zulassen wird, daß man schuldlose Menschen von Haus und Hof vertreibt, weil sie einer Minderheit angehören."

Regierung, der diese Beschwerden zunächst vorgelegt wurden, versicherte hierauf dem Völkerbund, daß sie mit größter Menschlichkeit vorzugehen gedenke. Die Austreibung dieser Deutschen werde nur nach und nach und keinesfalls vor dem 1. Mai 1922 erfolgen. Am 14. Januar 1922 trat dann ein dreiköpfiger Ausschuß des Rates zusammen, der sich zwar über die Grundlagen der Beschwerde nicht klar wurde, Polen jedoch aufforderte, wie dies bereits die Botschafterkonferenz getan hatte, keine weiteren Schritte zu unternehmen, ehe der Rat Gelegenheit gehabt habe, die Frage zu prüfen. Am 24. Juni untersuchte der Dreier-Ausschuß des Rats die Angelegenheit von neuem. Er schlug der polnischen Regierung vor, die Ausweisungen wenigstens bis zum 1. Oktober 1922 hinauszuschieben. Polen erklärte sich, wenn auch nicht ohne Einwendungen, hierzu bereit, als sich der Rat am 28. März selbst mit der Frage befaßte. Am 17. Mai kam er auf die Angelegenheit zurück und forderte weitere Aufklärung sowie den Aufschub aller Maßnahmen. Auf diese Wünsche antwortete Polen am 3. Juli im wesentlichen entgegenkommend. Die Zusicherungen der Warschauer Regierung blieben aber auf dem Papier. In einem Telegramm des Deutschtumsbundes vom 15. Juni, das dem Völkerbunde für sein Eingreifen dankt, heißt es: „Zu unserem Bedauern müssen wir feststellen, daß die zuständigen Organe der polnischen Regierung die Wünsche des Völkerbundsrates nicht achten, sondern im Gegenteil mit verschärften Maßnahmen gegen uns vorgehen. Wir bitten dringend um Hilfe, bevor man uns alle von unserer Scholle vertreibt." Nach einem weiteren Schriftwechsel legte der Rat während seiner Septembertagung 1922 einer Kommission von Juristen eine Reihe von Fragen, betr. die Rechtslage der deutschen Ansiedler, vor und teilte ihr Gutachten der polnischen Regierung zur Äußerung mit[12]). Wie die Sache weiter verlaufen wird, ist nicht zu übersehen, zumal die Verhandlungen nur zum geringsten Teil öffentlich geführt werden.

Das Eingreifen des Bundes ist sehr dankenswert. Seine Tätigkeit ließe sich noch ausdehnen, denn ganz offensichtlich ist Polen bestrebt, alle Deutschstämmigen aus den annektierten Provinzen

12) Die Kommission legte ihre Beschlüsse dem Rat am 30. September 1922 vor. Sie kam zu dem Ergebnis, daß 1. alle Ansiedler, die ihre Rentengutsverträge vor dem 11. November 1918 abgeschlossen hatten, als vollberechtigte Eigentümer auf ihren Ansiedlungen bleiben müßten. 2. Die Umwandlung der Pachtverträge dieser Rentengutsverträge nach dem 11. November 1918 braucht von Polen nicht anerkannt zu werden. Dagegen müßten diese Ansiedler ihren Besitz so lange behalten, bis ihre vor dem November 1918 abgeschlossenen Pachtverträge abgelaufen seien. 3. Die juristische Kommission betrachtet Polen als Rechtsnachfolger Preußens mit allen Rechten und Pflichten, so daß auch das Wiederkaufsrecht an Polen übergeht, woraus allerdings keine Waffe gegen die Minderheiten werden dürfe.

zu vertreiben. Hierzu wird die Regierung unter anderem durch die starke Zuwanderung von Polen aus den ehemals russischen Gebieten und aus Galizien veranlaßt, die sich alle gerne in den schönen deutschen Städten, sauberen Dörfern und gepflegten Gütern und Höfen niederlassen möchten, um die Unkultur ihrer eigenen Heimat zu vergessen. So vollzieht sich der kulturelle Aufstieg in Polen! Aus diesen fortschrittlichen Bestrebungen heraus erklärt sich die polnischerseits vertretene Behauptung, mit der die deutsche Bevölkerung verängstigt wird, daß die deutschen Optanten bis zum 10. Januar 1923 Polen verlassen müßten. Davon ist allerdings nach dem Versailler Vertrage keine Rede. Nach Artikel 91 steht es ihnen vielmehr lediglich frei (auront la faculté), binnen zwölf Monaten abzuziehen, während andererseits nach Artikel 85 und 106 für die Optanten in der Čechoslovakei (Hultschiner Ländchen) und in Danzig Auswanderungszwang besteht [13]). Diese Bestimmungen kennzeichnen übrigens die ungeheuerliche Härte des Versailler Vertrages, die kein Minderheitenschutz des Völkerbundes genügend mildern kann, um ihn menschenwürdig zu gestalten. Wie wenig wirksam andererseits dieser Minderheitenschutz ist, wird durch die Tatsache veranschaulicht, daß von den 1 200 000 Deutschen, die es 1920 in den abgetretenen Teilen Westpreußens und Posens gab, Ende 1922 nicht einmal 500 000 dort noch vorhanden waren. Von den Vertriebenen konnte nur ein Bruchteil auf Grund des Versailler Vertrages rechtmäßig ausgewiesen werden.

Auch der Minderheitenschutz in der Čechoslovakei hat bereits den Rat beschäftigt. Die politische Partei der ungarländischen Ruthenen richtete am 10. September 1921 eine Eingabe an den Völkerbund, in der sie sich darüber beklagte, daß die čechoslovakische Regierung dem Gebiet der Ruthenen südlich der Karpathen noch nicht die Autonomie gewährt habe, zu der sie sich in den Artikeln 10 bis 13 des Vertrages von St. Germain vom 10. September 1919 verpflichtet hat. So seien die Wahlen nicht durchgeführt worden, und die Čechoslovakei maße sich in der Administrative, in der Schulpolitik und in den religiösen Verhältnissen Rechte an, die ihr nicht gebühren. In dieser Eingabe wurde festgestellt, daß auch die allgemeinen Bestimmungen jenes Vertrages über die Rechte der Minderheiten im Gebiet der Ruthenen nicht beachtet worden seien. Nach einem Verfahren, das der Rat am 25. Oktober 1920 beschlossen hatte, wurde diese Beschwerde zunächst von einem dreigliedrigen Ausschuß aus seiner Mitte zusammen mit einer Stellungnahme der beklagten Regierung untersucht. Die Čechoslovakei machte in ihrer Entgegnung vom 18. November 1921 geltend, daß

13) Polen hat auf der Pariser Friedenskonferenz ebenfalls Auswanderungszwang für die deutschen Optanten gefordert, diesen aber nicht durchgesetzt.

die Verpflichtungen, betreffend die Autonomie des Gebietes der Ruthenen, rechtlich durch die Tatsache erfüllt worden seien, daß die darauf bezüglichen Bestimmungen in die Verfassung der čechoslovakischen Republik (vom 29. Februar 1920) aufgenommen wurden. Indessen könnten diese Bestimmungen nur schrittweise zur Ausführung gelangen, da dem Gebiete gegenwärtig die grundlegenden Bedingungen jeder Autonomie fehlten, nämlich eine aufgeklärte Bevölkerung und ein Stamm tüchtiger Beamter. Die Kommission des Rates gab sich am 14. Januar 1922 mit dieser Erklärung zufrieden, sprach aber die Erwartung aus, daß sich die verfassungsmäßig festgelegte Autonomie bald verwirklichen lassen und der Völkerbund über den Stand der Dinge auf dem laufenden gehalten werde [14]).

Mit den zahlreichen und sehr viel ernsteren Beschwerden der Deutschen in der Čechoslovakei hat sich der Völkerbund leider gar nicht oder nur in ganz unzulänglicher Weise befaßt. Kennzeichnend ist der Fall jener Denkschrift, die die deutschen Abgeordneten und Senatoren der Prager Nationalversammlung im August 1920 nach Genf richteten und die schwere Anklagen wegen Verletzung der Bestimmungen zum Schutze der Minderheiten gegen die čechoslovakische Regierung erhob. Sie blieb unerledigt und wurde der Öffentlichkeit vorenthalten [15]). Dergleichen darf nicht vorkommen. Erschien die Beschwerde unbegründet, so mußte sie sachlich widerlegt werden. Es geht aber nicht an, daß den berufenen und erwählten Vertretern von dreieinhalb Millionen Menschen die Klageführung an der Stelle verweigert wird, die vertraglich mit dem Schutz der Minderheiten betraut wurde. Diese — sagen wir — Zurückhaltung gegenüber der Öffentlichkeit bestärkt den in weiten Kreisen be-

14) Der Vertreter der Čechoslovakei hat es für angezeigt gehalten, das Verhalten seiner Regierung am 16. September 1921 vor der zweiten Bundesversammlung zu rechtfertigen.

15) Rudolf Laun, Völkerbundsenquête, veranstaltet und veröffentlicht von der österreichischen Völkerbundsliga. Wien 1922.

Die von den deutschen Abgeordneten und Senatoren der Nationalversammlung der čechoslovakischen Republik an den Völkerbund gerichtete Denkschrift stellte zunächst fest, daß der čechoslovakische Staat gegen den Willen von etwa sechs Millionen Menschen, also in offenem Widerspruch mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, von den siegreichen Hauptmächten einfach nach dem Rechte des Stärkeren geschaffen worden sei. Die im Friedensvertrag von St. Germain niedergelegten Bestimmungen, welche den Schutz der Minderheiten bezwecken, seien in keiner Weise geeignet, die Deutschen vor Übervorteilung und Unterdrückung zu bewahren, denn der Wille fehle, die Bestimmungen ehrlich durchzuführen und dem Geiste des Vertrages gerecht zu werden. Die Denkschrift weist dann im einzelnen nach, daß die Gesetzgebung im čechoslovakischen Staate diese Bestimmungen bedenkenlos sowohl formell als auch materiell verletze. Deutsche Schulen wurden kurzerhand als überzählig gesperrt und die Gebäude und Räume für den čechischen Schulunterricht in Anspruch genommen. Von gleicher Herrschbegier und Haß gegen alles Nichtčechische seien die

stehenden Verdacht, daß der Völkerbund allem Deutschen feind sei und seine Ausrottung willig dulde. Derartige Vorurteile müßten im Keime erstickt werden.

Die Klagen, die aus der Čechoslovakei herüberklingen, sind erschütternd. Man lese z. B. die „Beschwerde der deutschen Großgrundbesitzer der čechoslovakischen Republik, die die Ankündigung der Konfiskation ihres Eigentums für den 1. Januar 1923 erhalten haben, gerichtet an den Völkerbund". Die Völkerbundsliga, die diese Denkschrift dem Generalsekretär im September 1922 einreichte, charakterisiert sie in ihrem Begleitschreiben folgendermaßen: „In dieser (Denkschrift) wird gegen die fast ausschließlich gegen nicht čechische Großgrundbesitzer gerichtete Durchführung der Bodengesetze und die hierdurch von der čechoslovakischen Regierung in Angriff genommene Entnationalisierung weiter deutscher Landstriche Beschwerde erhoben, da diese Regierungsmaßnahme eine Verletzung der durch den . . . Vertrag von St. Germain . . . gewährleisteten Rechte der deutschen Minderheiten darstellt."

In demselben Schreiben wird gesagt:

„Indem die unterzeichnete Liga die anruhende Beschwerde dem hohen Völkerbundsrate unterbreitet, glaubt sie diese Gelegenheit nicht vorübergehen lassen zu dürfen, ohne den hohen Völkerbundsrat neuerlich auf die unerträglichen Zustände aufmerksam zu machen, unter denen die dreieinhalb Millionen starke deutsche Bevölkerung der čechoslovakischen Republik seit nunmehr bald vier Jahren lebt. Ihr hochentwickeltes Schulwesen wird zielbewußt auf ein immer tieferes Niveau herabgedrückt [16]), ihre gesetzlich ohnehin kärglich bemessenen Sprachenrechte werden durch die Praxis der staatlichen Behörden immer mehr geschmälert, ihr Bank- und Versiche-

---

Bestimmungen des neuen Sprachengesetzes über den čechischen Sprachgebrauch bei den Behörden erfüllt, die von den Deutschen nicht nur als Demütigung und Herausforderung empfunden werden müssen, sondern vielfach undurchführbar seien. Nach dieser Lage der Dinge erheben die deutschen Abgeordneten und Senatoren vor aller Welt die Anklage: „Die čechoslovakische Republik hat in den ersten drei Halbjahren ihres Bestehens, gestützt auf eine nationalchauvinistische Beamtenschaft und auf die Gewalt der Bajonette, in Gesetzgebung und Verwaltung brutalste Čechisierungspolitik betrieben, sie hat jede wirkliche Demokratie, alle nichtčechischen Völker in rücksichtsloser Weise unterdrückt, jeden Einflusses auf die Leitung und Verwaltung des Staates beraubt, so daß sie als entnationalisierender, imperialistischer, chauvinistischer Staat, in welchem die Minderheit von der Mehrheit beherrscht wird, einen Hort der Reaktion und eine dauernde Gefahr für die friedliche Fortentwicklung Mitteleuropas darstellt. Als einzig berufene Vertreter von vier Millionen Deutschen in der čechoslovakischen Republik richten daher die deutschen Abgeordneten und Senatoren an den Rat des Völkerbundes die Bitte, bei der čechoslovakischen Regierung die von ihr durch den Vertrag von St. Germain gegenüber ihren nationalen Minderheiten übernommenen Verpflichtungen durchzuführen und eine unparteiische internationale Kommission in die Čechoslovakei zur Prüfung der Beschwerden des deutschen Millionenvolkes zu entsenden."

16) Am 15. Juni 1922 wurde im Prager Abgeordnetenhaus festgestellt, in Böhmen seien bisher 61 deutsche Schulen mit 635 Klassen, in Mähren 111 Schulen mit 547 Klassen und in Schlesien 21 Schulen mit 106 Klassen, zusammen also 193 Schulen mit 1288 Klassen aufgelöst worden.

rungswesen und ihre Industrie verfallen durch gewaltsame Regierungsmaßnahmen immer mehr der Čechisierung, der deutsche Beamtenstand, von den Zentralbehörden fast grundsätzlich ausgeschlossen, wird auch aus den unteren Instanzen selbst in den rein deutschen Gebieten Schritt für Schritt verdrängt, die deutschen Ortsbezeichnungen werden gegen den Willen der deutschen Gemeinden čechisiert, der Wirkungskreis der deutschen Selbstverwaltungskörper unter dem Scheine verwaltungsreformatorischer Maßnahmen immer mehr eingeschränkt, die Erwerbsmöglichkeiten ihrer Jugend durch ein Netz von Regierungsmaßnahmen eingeengt. Die deutschen Vertreter in beiden Häusern der Nationalversammlung sind durch die Fesseln einer nur unter diesem Gesichtswinkel beschlossenen Geschäftsordnung, durch deren sprachliche Vorschriften und durch das jeder parlamentarischen Gepflogenheit zuwiderlaufende und den primitivsten Grundsätzen der Demokratie widersprechende Verhalten der unbedingt geschlossen vorgehenden čechischen Mehrheitsparteien von jeder ernsten Mitarbeit ausgeschlossen. Das dumpfe Gefühl ohnmächtiger Verzweiflung hat sich unserer Volksgenossen bemächtigt, die nunmehr auch von ihrer Scholle gewaltsam verdrängt werden sollen."

Zu alledem hat der Völkerbund geschwiegen. Er leistet den Deutschen in Böhmen keine Unterstützung in ihrem Kampfe gegen die Unterdrücker, obwohl dieser Kampf nur ein Ziel hat: die Gleichberechtigung, die vertraglich ausbedungen war. Wenn heute der Streit der Nationalitäten eine bedenkliche Schärfe angenommen hat, so ist der Völkerbund in hohem Grade mitschuldig, da er ein rechtzeitiges Eingreifen versäumte.

Wie unbefriedigend die Pariser Friedenskonferenz die Nationalitätenfragen gelöst hat, kann man daraus ermessen, daß sich Ungarn und Bulgarien mit Beschwerden über die Lage ihrer Minderheiten in den verlorenen Provinzen sogar an die Konferenz von Genua gewandt haben. Diese hat sich mit der Frage allerdings nicht befaßt, sondern am 16. Mai 1922 beschlossen, die betreffenden Denkschriften (ebenso wie eine Eingabe der Bewohner des Saargebiets) an den Völkerbund zu überweisen. Der Rat hat sich am 20. Juli 1922 mit diesen beiden Beschwerden befaßt, ohne jedoch auf die Angelegenheit selbst einzugehen. In einer amtlichen Veröffentlichung des Völkerbundes wird darüber gesagt: „Die bulgarische und die ungarische Note enthalten nur ziemlich allgemeine Mitteilungen und berühren keinen (Nachbar-)Staat im besonderen. Sie verweisen auch nicht direkt auf Verletzungen der Bestimmungen der Minderheitenverträge. Aus diesen Gründen hat der Rat beschlossen, den Generalsekretär aufzufordern, er solle der bulgarischen und der ungarischen Regierung mitteilen, daß der Rat stets bereit ist, die Eingaben oder Mitteilungen, die sich auf den Schutz der Minderheiten beziehen und seiner Aufmerksamkeit durch eines seiner Mitglieder empfohlen werden, gemäß den Minderheitsverträgen und dem beim Rat geltenden Verfahren zu untersuchen." Dieser Versuch, einer unterdrückten Bevölkerung trotz der Minderheitenbestimmungen der Pariser Verträge und über diese hinaus zum Rechte zu verhelfen, ist also mißglückt.

Wie lückenhaft und unzulänglich die Vorsorge der Pariser Friedenskonferenz gewesen ist, zeigt unter anderem das Beispiel Ostgaliziens. Dieser im wesentlichen von Ruthenen bewohnte Gebietsteil der alten österreichisch-ungarischen Monarchie war im Vertrage von St. Germain (Art. 91) an die alliierten und assoziierten Hauptmächte abgetreten worden. Diese haben aber ihre Souveränitätsrechte niemals ausgeübt. Vielmehr wurden die Polen von der Friedenskonferenz ermächtigt, „zum Schutze des Lebens und des Vermögens der Bevölkerung Ostgaliziens gegen die Gefahr, die ihnen seitens der bolschewistischen Banden drohe, ihre militärischen Operationen bis an den Zbrutsch-Fluß fortzuführen. Diese Ermächtigung greife aber keineswegs der endgültigen Entscheidung des Obersten Rates über die politische Stellung Ostgaliziens vor." Auf dieser „rechtlichen" Basis richtete sich Polen in Ostgalizien wie in einem eroberten Lande ein. Um die Angliederung in gewaltsamer Weise vorzubereiten, schuf es die Karikatur einer Autonomie und versuchte die Wahlen zum polnischen Sejm zu erzwingen, obwohl sie auf den einmütigen Widerstand sämtlicher Parteien stieß. Die Ruthenen schritten nun zu Terrorakten im ganzen Lande: Eisenbahnen wurden zerstört, Telegraphenleitungen durchschnitten, polnische Gutshöfe niedergebrannt, polnische Gendarmen und Polizisten sowie einzelne Verräter an der nationalen Sache erschossen. Die Polen schritten zu starken Repressalien und überfluteten das Land mit Militär. Infolgedessen brach 1922 ein allgemeiner Aufstand aus, der blutig niedergeschlagen wurde. Nur wer den Haß kennt, mit dem die österreichischen Polen schon vor dem Kriege die Ruthenen verfolgt haben, kann ermessen, was dies unglückliche Volk unter der Militärherrschaft der jungen Warschauer Regierung zu erleiden hatte.

Schon zu Beginn der Okkupation liefen zahllose Klagen beim Völkerbunde ein. Schließlich sah sich der Rat veranlaßt, sich am 23. Februar 1921 mit der Angelegenheit zu befassen. Er mußte feststellen, daß keiner der Verträge über Schutz der Minderheiten anwendbar sei, da Ostgalizien außerhalb der polnischen Grenzen liege und nur als besetztes Gebiet anzusehen sei, daß Polen ein Mandat über Ostgalizien, das 1919 bereits im Entwurf vorlag, niemals erhalten habe, und daß auch die Haager Konvention nicht angezogen werden könne, da Polen dieser nicht beigetreten sei. Wie die Dinge lägen, könnten nur die alliierten und assoziierten Hauptmächte einschreiten, denen formell die Souveränität über diese Gebiete zustehe. Demgemäß beschloß der Rat, die beim Völkerbund eingelaufenen Klagen der Botschafterkonferenz des Feindbundes zu übermitteln. Diese Aufforderung zum Eingreifen blieb ohne Erfolg. Selbst die Bundesversammlung konnte zu diesem Skandal nicht schweigen. Sehr bezeichnenderweise war es aber ein

Nichteuropäer (Doherty, Canada), der die Angelegenheit am 13. September 1921 zur Sprache brachte. Ohne die Entscheidung des Rates nach irgendeiner Richtung hin anzufechten, stellte er fest, daß es ein unhaltbarer Zustand sei, wenn eine so starke Minderheit an keiner Stelle Gehör finden könne. Die Bundesversammlung begnügte sich jedoch am 27. September damit, den Rat zu bitten, die Aufmerksamkeit der alliierten Hauptmächte von neuem auf diese Angelegenheit zu lenken. Da sich in der Zwischenzeit nichts gebessert hatte, im Herbst 1922 sogar neue Kämpfe ausgebrochen waren, faßte die dritte Bundesversammlung am 22. September 1922 denselben Beschluß.

Die praktischen Ergebnisse, die der Minderheitenschutz des Völkerbundes bisher erzielt hatte, waren so unbefriedigend, daß ein Delegierter Südafrikas, der Engländer Murray, am 12. September 1921 auf der zweiten Bundestagung beantragte, einen ständigen Ausschuß einzusetzen, der auch auf Grund der einlaufenden Beschwerden Untersuchungen vornehmen sollte. In der (1.) Kommission stieß dieser Vorschlag aber — aus naheliegenden Gründen — auf erheblichen Widerstand. Gegner eines wirksamen Schutzes der Unterdrückten verwiesen auf den Beschluß des Rates vom 25. Oktober 1920, wonach von Fall zu Fall eine Kommission einzusetzen sei, die aus dem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern des Rates besteht. Die Bundesversammlung beschloß am 4. Oktober 1921, sich mit diesem Verfahren zu begnügen, obwohl die vom Rat in Aussicht genommene Kommission bis dahin noch nicht ein einziges Mal gebildet worden war.

Auf der dritten Bundesversammlung war es derselbe Murray, der am 5. September 1922 seine Zufriedenheit mit der Tätigkeit des Rates aussprach. Durch inoffizielle Vermittlung und intime Besprechungen seien die vorliegenden Streitfälle regelmäßig ausgeglichen worden. Die (6.) Kommission und später die Bundesversammlung haben sich dieser Auffassung angeschlossen. Wenige Monate zuvor war nämlich ein Kongreß der privaten Völkerbundsvereinigungen in Prag durch die Minderheitenfrage gesprengt worden. Dies Ergebnis, auf das wir zurückkommen werden, gab zu denken. Auch die Freunde der Gerechtigkeit mahnten zur Vorsicht. Die Bundesversammlung erklärte sich daher am 21. September 1922 mit der bisherigen Praxis einverstanden. Sie schlug aber vor, die Abteilung für Minderheiten im Generalsekretariat auszubauen und alle Streitfragen über die Auslegung der Minderheitenverträge unverzüglich dem Ständigen Internationalen Gerichtshof zu überweisen, „wo sie nach streng rechtlichen und nicht nach politischen Gesichtspunkten gelöst werden", wie der Berichterstatter der (6.) Kommission, Motta (Schweiz), betonte. Auf der anderen Hand wurden die Minderheiten auf ihre Verpflichtung

zur loyalen Mitarbeit mit ihrer neuen Staatsgewalt hingewiesen, und das Generalsekretariat beauftragt, diesbezügliches Material zu sammeln. Der Sinn dieses Beschlusses ist klar. Die Minderheiten haben sich mit der neuen Gebietsverteilung abzufinden, an den Friedensverträgen darf nicht gerüttelt werden. „Wir wollen versuchen, der Ära des Irredentismus ein Ende zu machen", erklärte Motta. Ja noch mehr: Hanotaux (Frankreich) setzte der Versammlung auseinander, daß es schon oft in der Geschichte wohlregierten Staaten gelungen sei, Minderheiten restlos zu absorbieren. Dies Ziel sei anzustreben. Deshalb sei auch der Vorschlag der Entsendung von ständigen Völkerbundskommissaren in besonders umstrittene Gegenden verworfen worden. Sie würden die Neigung zur Opposition stärken und den Vorgang der Verschmelzung aufhalten. Mit anderen Worten: die Deutschen sollen sich beeilen, mit Hilfe des Völkerbundes recht bald gute Polen, Čechen usw. zu werden.

Schließlich sprach die Bundesversammlung noch den Wunsch aus, daß die nicht durch Verträge gebundenen Staaten die seinerzeit in Paris aufgestellten Grundsätze ebenfalls anwenden möchten. Dies bezog sich jedoch lediglich auf die Osteeestaaten und Albanien und nicht etwa auf Frankreich, Italien und Belgien. Eine allgemeine Regelung der Frage war nicht beabsichtigt.

Diese hat aber Lettland z. B. bereits in einem Schreiben an den Rat vom 20. März 1922 im Verlaufe der Verhandlungen über die — nicht unbestrittenen — Verpflichtungen der „zugelassenen" Mitglieder verlangt. Auf der dritten Bundesversammlung kamen die baltischen Staaten, insbesondere wieder Lettland, auf diese Frage zurück und machten den Versuch, eine Regelung des Minoritätenschutzes auf breiterer Grundlage herbeizuführen. Es wurde vorgeschlagen, nach eingehender Prüfung die Grundrechte der Minderheiten festzulegen und ein allgemeines Abkommen vorzubereiten, das alle Staaten binden sollte. Die Randstaaten nahmen, bei allem guten Willen, begreiflicherweise Anstoß daran, daß ihre Minderheiten der Bundesaufsicht unterstellt werden sollten, während dies sonst nur bei den Staaten der Fall war, die auf der Pariser Friedenskonferenz neu gegründet oder aber vergewaltigt wurden. Polen und die Kleine Entente wehrten sich jedoch gegen jede Möglichkeit einer Erweiterung ihrer Verpflichtungen, während die Großmächte, denen ihre Eroberungen Minderheiten zugeführt hatten, gar nicht daran dachten, sich eine Beaufsichtigung durch den Völkerbund gefallen zu lassen. Ausdrücklich erklärte Hanotaux (Frankreich) am 21. September 1922, die Verfasser der Bundessatzung und der Friedensverträge hätten die Verpflichtungen zum Schutze der Minderheiten wohlweislich nur bestimmten Staaten auferlegt.

In der Tat wird ja die Frage in der Bundessatzung nicht mit einem Worte erwähnt. Es fehlt dort nicht allein eine Feststellung

der Grundrechte der Völker, nicht einmal die politischen Grundrechte der Menschen wurden aufgezählt. Man könnte versucht sein, zu fordern, daß auf die vergewaltigten Minderheiten in Europa die Bestimmung des Artikels 23 „b" Anwendung finde, in dem die Bundesmitglieder der eingeborenen Bevölkerung in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten eine gerechte Behandlung verbürgen. Die Minderheitenfrage hat ja gegenwärtig ein wesentlich anderes Gesicht als in früheren Zeiten. Es handelt sich meist nicht um Volkssplitter, die infolge von Kolonisation, Abwanderung oder Unterwerfung über ganze Länder oder Provinzen verstreut sind. Die willkürliche Grenzziehung der Pariser Verträge hat vielmehr — um den Feindbund zu stärken und den Gegner zu schwächen — Grenzbezirke mit geschlossener fremdstämmiger Bevölkerung einer nicht gewollten und regelmäßig feindlichen Staatsgewalt unterworfen. Diese, meist auf einer höheren Kulturstufe als ihre Beherrscher stehenden Volksteile sollen nun unter gemäßigtem Druck so bald als möglich amalgamiert werden. Es ist natürlich undenkbar, daß dieser Vorgang ohne erhebliche Reibung und erneute Gefährdung des europäischen Friedens vor sich geht. Der Völkerbund hat deshalb sehr recht getan, dieser Frage ernste Aufmerksamkeit zu schenken. Es ist zu hoffen, daß es ihm noch gelingen wird, trotz aller Schwierigkeiten die Grundrechte der Minderheiten in seiner Satzung zu verankern.

Wenn man auch ihre praktisch-politische Bedeutung nicht überschätzen darf, so verdienen doch in diesem Zusammenhange die Beschlüsse der internationalen Union der Völkerbundsliga Beachtung. 1921 beschloß in Wien der Generalrat dieser Liga, eine Kommission zur Untersuchung der Minoritätenfrage einzusetzen, die dann zweimal — in Brüssel und in München — tagte und einstimmig neun Resolutionen faßte, die der Generalversammlung in Prag am 6. Juni 1922 vorgelegt wurden. Diese Kommissionsbeschlüsse enthalten ein Programm, das in jeder Hinsicht Beachtung verdient. Die vom Vorsitzenden der Kommission, dem Engländer Dickinson, eingebrachten Anträge lauteten (auf Liga-Deutsch):

1. Richtlinien.

In Anbetracht des Umstandes, daß in den meisten Staaten Minderheiten bestehen, welche sich von der Mehrheit der Bewohner durch Rasse, Religion und Sprache unterscheiden; daß es in anderen Ländern bedeutende Teile von Bevölkerungen von gleicher Rasse, Religion und Sprache wie diese Minderheiten gibt, und daß daher die Verhältnisse, unter denen diese Minderheiten leben, von internationalem Interesse sind; daß es für den Frieden und die Gerechtigkeit in der Welt wichtig ist, daß alle Bruchteile von zivilisierten Gemeinwesen frei und befriedigt sind; daß bei der demokratischen Regierungsform, die heute in den meisten zivilisierten Staaten überwiegt, die Regierung in den Händen der Mehrheit des Volkes liegt, und daß diese Herrschaft in einer ungerechten und den Interessen der Minderheit zuwiderlaufenden Art ausgeübt werden kann,

wird es gut sein, daß bis zu dem Zeitpunkte, wo die Versammlung des Völkerbundes ein allgemeines Übereinkommen ausgearbeitet haben wird,

alle Staaten übereinstimmende Verpflichtungen übernehmen, durch die sie allen Minderheiten der Rasse, der Sprache und der Religion zusichern, speziell a) Garantien gegen eine jede auf Verkürzung der Minderheiten hinzielende Gesetzgebung, b) eine gleiche Behandlung vor den Gerichten und Verwaltungsbehörden, c) die Freiheit, ihre eigene Sprache beim Unterricht, in Ausübung der Religion, im öffentlichen und im privaten Leben zu gebrauchen, d) Achtung seitens der Mehrheit vor den Rechten und Bräuchen der Minderheit, die nicht im Gegensatz zur öffentlichen Ordnung des Staates stehen.

2. Einhaltung der Verträge.

In Anbetracht des Umstandes, daß es kein effektives Mittel gibt, die Durchführung der schon abgeschlossenen Minderheitsschutzverträge zu sichern, daß einige Staaten darauf eingegangen sind, den Völkerbund als Schützer des Minderheitenrechts zu betrachten, daß aber die in diesen Verträgen enthaltenen Vorbehalte (reserves) den Völkerbund in der Ausübung seiner Macht hemmen; daß der internationale Gerichtshof bereits sich konstituiert hat und daß er zuständig ist, seine Meinung über jede Frage abzugeben, die ihm seitens des Völkerbundrates vorgelegt wird,

ist die Union der Ansicht, daß der Rat des Völkerbundes die Aufgabe habe, festzustellen, ob die durch die Verträge auferlegten Verpflichtungen eingehalten, daß er die Aufgabe habe, jede Nichteinhaltung der Verträge vor die Schranken des internationalen Gerichtshofes zu bringen und sein Gutachten einzuholen, ferner für den Fall, daß ein Staat es unterlassen sollte, sich gegenüber diesem Gutachten zu verantworten, dem Völkerbunde jene Verhaltungsmaßnahmen vorzuschlagen, die er geeignet hält, die Einhaltung der Verträge zu sichern.

3. Selbstverwaltung.

In Anbetracht des Umstandes, daß die Prinzipien der Demokratie die loyale und allgemeine Anerkennung des Rechtes der örtlichen Selbstverwaltung in sich schließen,

ist es gut, daß in den Staaten, wo die Minderheiten einer Rasse geschlossen beisammen wohnen und geschieden von den anderen in geschlossenen Gruppen beisammen leben, allen diesen Minderheiten die größtmögliche Autonomie gegeben werde, welche mit der allgemeinen öffentlichen Ordnung des Staates vereinbar ist.

4. Minderheitenkommission.

In Anbetracht, daß manche Staaten darauf eingegangen sind, daß die Rechte der auf ihrem Gebiete befindlichen Minderheiten durch den Völkerbund garantiert werden, daß es wichtig ist, daß die Klagen der Minderheiten direkt an den Völkerbund gerichtet werden können durch die Vertreter dieser Minderheiten selbst, und daß sie seitens des Völkerbundes zum Gegenstand einer schnellen tatsächlichen Überprüfung gemacht werden sollen,

wird der Präsident der Union aufgefordert, dem Rat der Völkerbundsligen einen Antrag auf Ernennung einer ständigen Kommission vorzuschlagen, um, wenn es notwendig ist, an Ort und Stelle Nachforschungen über die Klagen der Minderheiten anzustellen und darüber Bericht zu erstatten.

5. Bericht über die Minderheiten.

In Anbetracht dessen, daß es wichtig ist, daß die Völkerbundsversammlung in ihrer nächsten Septembertagung über die Minderheitsfrage diskutiere, daß eine beträchtliche Reihe von Beschwerdeschriften der Minderheiten beim Völkerbundsrat sich schon angesammelt haben,

hält es die Union für wünschenswert, daß ein eingehender Bericht über den Gesamtkomplex dieser Fragen vorbereitet werde und daß die Möglichkeit geboten werde, über diesen Bericht schon in der Septembertagung zu verhandeln.

6. Sprache.

In Anbetracht dessen, daß eine große Zahl von Minderheiten sich darüber beschwert, daß infolge der Einführung einer allgemein verbindlichen Staatssprache ihre Sprache vernachlässigt werde, daß die Erfahrung in der Schweiz und auch in anderen Ländern gezeigt hat, daß die Annahme mehrerer offiziellen Sprachen nicht unvereinbar ist mit einer gedeihlichen Führung der öffentlichen Angelegenheiten,

ist es wünschenswert, daß in den Staaten, wo sprachliche Minderheiten einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung ausmachen, die Sprachen dieser Minderheiten bei allen offiziellen Akten konkurrierend mit der Staatssprache angewendet werden. In jenen Gegenden, wo es nur Minderheitensplitter gibt, ist es wichtig, daß die Sprache dieser Minderheiten für alle Verhandlungen und Verlautbarungen offiziellen Charakters verwendet werde.

7. Unterricht.

In Anbetracht dessen, daß die Weigerung, den Kindern in ihrer Muttersprache Unterricht erteilen zu lassen, eine allgemeine Unzufriedenheit und lebhafte Erregung unter den Minderheiten hervorruft,

ist es überaus wünschenswert, daß die Staaten darin übereinkommen, daß in allen Schulen, wo dies praktisch durchführbar ist, den Kindern der Unterricht in ihrer Muttersprache erteilt werde.

8. Der Geist der Verträge.

In Anbetracht, daß ein großes Interesse besteht, daß friedliche Beziehungen zwischen den Minderheiten und der Mehrheit der Bevölkerung in einem bestimmten Lande herrschen; daß die Erweckung gefährlicher Rache- und Revanchegefühle vermieden werde,

ist es wichtig, daß die Bestimmungen der Verträge, welche das Minderheitenrecht regeln, mit aller erdenklichen Großherzigkeit, Entgegenkommen und Mäßigung gehandhabt werden.

Der neunte Antrag

wandte sich in scharfen Worten gegen die Verfolgung der Minderheiten in Kleinasien.

In seiner Begründung der Anträge erklärte Dickinson, die Kommission habe feststellen müssen, „daß in allen in Betracht kommenden Ländern die Minderheiten — etwa 25 Millionen — in einem Zustand äußerster Unzufriedenheit mit jenen Teilen der Bevölkerung leben, die in dem Staate die Mehrheit bilden". Ferner wies er auf eine Reihe besonderer Mißstände hin. Angesichts dieses Sachverhalts müssen die Anträge selbst in Form und Inhalt sehr gemäßigt erscheinen. Sie enthalten nur Grundsätze, die jeder zivilisierte Staat anerkennen müßte und die schon in allen Ländern von verantwortlichen Staatsmännern verkündet worden sind. Trotzdem erregten sie auf der Generalversammlung in Prag einen Sturm der Entrüstung. Nachdem alle Versuche mißlungen waren, sie mit den Mitteln der Geschäftsordnung zu Fall zu bringen oder zu begraben, verließen die Vertreter Polens und der Kleinen Entente ostentativ den Saal. Daraufhin wurden die Anträge mit geringer Mehrheit angenommen. Für die Annahme war neben dem Vertreter Deutschlands und Englands der Senator Lafontaine eingetreten, der bereits zweimal Belgiens Vertreter zur Völkerbundsversammlung in Genf gewesen war. Zur Strafe für dieses feindbundwidrige Verhalten wurde er von seiner Regierung nicht wieder

zum Delegierten ernannt und mußte sich damit begnügen, den Verhandlungen der dritten Bundestagung von der Journalistentribüne aus zu folgen.

Die Minderheitenfrage wird dem Völkerbund noch ungeheuer viel zu schaffen machen, wenn er seine Verpflichtungen ernst nimmt und wenn er wachsam den Frieden behütet. Die Probeabstimmung in Prag hat leider gezeigt, daß die meisten Länder, auf die es ankommt, nicht den erforderlichen guten Willen besitzen. Es ist daher keinerlei Gewähr für den Erfolg der Genfer Bemühungen vorhanden — ja, es besteht nicht einmal Aussicht, daß der so notwendige Ausbau des Verfahrens vor dem Rat gelingen werde. Die Minderheitenfrage bleibt als dunkle Wolke über der Zukunft Europas hängen. Durch eine Revision der Pariser Grenzziehung ließe sie sich an Umfang und an Bedeutung sehr erheblich vermindern. Daran ist aber vorläufig nicht zu denken, und jedenfalls ist der Völkerbund außerstande, die Lösung auf diesem Wege zu suchen.

* *
*

Trotz allem, was neutrale Vertreter bei verschiedenen Gelegenheiten gesagt und gefordert haben, sind Feindbund und Völkerbund hinsichtlich der Fragen, die im vorstehenden Abschnitt behandelt wurden, nahezu ein und dasselbe. Die Neutralen sind auch, ebenso wie die Unterlegenen des Weltkrieges, an die Friedensverträge gebunden, soweit diese auf den Völkerbund Bezug nehmen. Die Aufgaben des Völkerbundes aus den Friedensverträgen dürfen in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden. Sie sind in dieser Abhandlung aus Liebe zum Völkerbundsgedanken an zweiter Stelle erörtert worden. Der jährliche Tätigkeitsbericht des Rates setzt sie regelmäßig allen anderen Aufgaben voran. Das Generalsekretariat widmet sich diesem Gebiet mit besonderer Hingebung, und einzelne seiner Beamten sprechen offen aus, daß sie hier die Gewähr für die Zukunft des Völkerbundes erblicken: Wenn er auf allen anderen Gebieten Schiffbruch erleiden sollte, so wird er dennoch als ausführendes Organ der Friedensverträge fortbestehen. Nur ist er hier leider weniger noch als sonst ein Völkerbund im Sinne von Wilsons Programm[17]). Er übt nicht Recht und Gerechtigkeit, sondern identifiziert sich mit dem Feindbund, dessen Zielen, Wün-

17) Oben wurde eine Aufzeichnung von Lansing angeführt, die zeigt, wie Wilson auf der Friedenskonferenz den Völkerbund absichtlich mit technischen, humanitären und solchen Aufgaben überhäufte, die sich aus den Friedensverträgen ergaben, um ihn dadurch am Leben zu erhalten. Anschließend fährt Lansing (S. 109) in seinen Erinnerungen fort: „An Stelle der ausschließlich zur Verhütung von Weltkriegen geschaffenen Organisation trat eine Organisation zur Durchführung der Friedensbedingungen. Die idealistische Grundidee wurde dem materiellen Zwecke, den Siegernationen die Früchte des Sieges zu bestätigen und zu sichern, untergeordnet."

schen und Interessen: so bei der Entscheidung über Eupen und Malmedy, beim Saargebiet und bei Danzig. So auch in der Frage der Minderheiten.

Selbst heute glauben noch einige, daß Wilson Großes erreichte, als er den Völkerbund mit den Friedensverträgen verknüpfte. Sie glauben, daß er auf diesem Wege die friedliche Neugestaltung Europas gesichert habe, wenn sich die Unhaltbarkeit der Pariser Lösung erweisen wird. Diese Auffassung ist abwegig, und kaum begreiflich, wie sie angesichts der Tatsachen der letzten Jahre noch fortbestehen kann. Gewiß bedeutet der Völkerbund als Anhängsel der verbrecherischen Friedensverträge einen Fortschritt, aber nur einen Fortschritt der Technik: Eine Neuerung, nicht einen Fortschritt der Ethik oder der politischen Einsicht. Vor 300 Jahren hätten Deutschlands Feinde Eupen und Malmedy, das Saargebiet, Danzig und Oberschlesien einfach annektiert und auch keinen Minderheitenschutz in den von Polen annektierten Gebieten eingerichtet. Die Bevölkerung hätte man unterdrückt oder vertrieben, etwaige Aufstände blutig niedergeschlagen. Im Vergleich dazu ist das heutige Verfahren human. Den Deutschen im Saargebiet werden 15 Jahre unter der Herrschaft des Völkerbundes gegeben, um sich daran zu gewöhnen, daß sie Franzosen werden müssen. Bei Danzig, das unter Aufsicht des Völkerbundes nach einem Rezept der Alliierten polonisiert wird, ist nicht einmal eine bestimmte Frist gesetzt. Den Deutschen in Polen wird ein gewisser — sehr notwendiger — Schutz zuteil, und einige Rechte auf Sprache und Schule bleiben ihnen zunächst erhalten. Dafür macht ihnen aber der Völkerbund zur Bedingung, daß sie lernen, gute Polen zu werden. Vor 300 Jahren nahm man weniger Rücksicht. Damals war aber auch der Nationalismus noch nicht erfunden. Heute ist sich jedes Volk seiner Nationalität bewußt, und das ist es, was die großen Annexionen des Versailler Vertrages so ungeheuer schmerzlich macht. Eine Million Flüchtlinge — allein aus den Deutschland verlorenen Gebieten — eine Zahl, die ständig wächst, veranschaulicht das Gesagte [18]).

Der „Fortschritt" des Völkerbundes besteht lediglich darin, daß er Mittel und Wege bietet zu einer „friedlichen" Annexion und unblutigen, allmählichen Austreibung oder Entnationalisierung der betroffenen Bevölkerung. Man will die Vorteile der Eroberung haben, aber ihre üblichen Gefahren vermeiden. Die politische

18) Alle Welt hat sich über die 900 000 Christen erregt, die infolge des von Griechenland mutwillig begonnenen Krieges aus der Türkei flüchten mußten (eine Zahl, die wahrscheinlich viel zu hoch gegriffen wurde), aber niemand spricht — in Völkerbundskreisen — von der Million deutscher Flüchtlinge aus dem Versailler Vertrage, die sich in dem verringerten Gebiet des Reichs zusammendrängen, das ohnehin zu sehr beschnitten wurde, um seine Bevölkerung ernähren zu können.

Ethik ist dieselbe wie im Mittelalter. Grundlage für alle diese Aufgaben des Völkerbundes aus den Friedensverträgen ist und bleibt das brutale „Recht" des Eroberers.

▽ ▽
▽

Völkerbundspolitik und Völkerbundspraxis

Die Politik des Rates

Der Versailler Völkerbund ist vor drei Jahren ins Leben getreten. Er will nicht mehr nach den Zielen seiner Begründer beurteilt werden, sondern nach seinem eigenen Tun und Lassen. Statt an Pläne und Hoffnungen, soll man sich an Tatsachen halten. Sie ergeben bereits eine politische Richtlinie und eine bestimmte Völkerbundspraxis. Ungewiß bleibt lediglich die Zukunft und die Lebenskraft des Bundes. Seine Politik und seine Handlungen sind vielleicht wenig „völkerbundsmäßig". Die selbständigen politischen Äußerungen des Bundes von Versailles, wie er sich selbst gerne nennt, sind auch vorläufig noch schwach. Es besteht aber die Möglichkeit, daß sie sich verstärken. Die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, daß er sich dann in den Bahnen weiterentwickeln wird, die er anfangs eingeschlagen hat. Denn das Beharrungsbestreben ist in der geistigen Welt noch ausgesprochener als in der dinglichen. Soll die Richtung der Versailler Allianz geändert werden, so wäre es leichter, einen neuen Bund zu schaffen, als den bestehenden aus den einmal eingeschlagenen Geleisen herauszuheben.

Zu unterscheiden ist naturgemäß zwischen der Politik des Rates und der Bundesversammlung. Da ihre Zusammensetzung eine verschiedene ist, wäre eine völlige Übereinstimmung auch dann nicht wahrscheinlich, wenn die Mächte, die den Rat beherrschen, darauf verzichten würden, bestimmte Sonderinteressen zu verfolgen, die auf das engste mit der Schaffung des Bundes verknüpft sind. Die Bundesversammlung stützt sich auf die Autorität des Willens des größten Teils der zivilisierten Welt. Sie tagt aber nur selten. Der Rat erhält einen überwiegenden tatsächlichen Einfluß durch seine häufigen Zusammenkünfte, durch die leichte Verständigungsmöglichkeit der vier Hauptmächte, und durch den großen politischen Einfluß, den diese gemeinsam oder gesondert auf die übrigen Ratsmitglieder ausüben können.

Zum Verständnis der politischen Praxis des Völkerbundes und des Unterschiedes zwischen der Politik des Rates und der Bundesversammlung muß an das erinnert werden, was eingangs über die Vorgeschichte des Bundes gesagt wurde. Es gab 1919 in Paris zwei Strömungen: die eine wollte den Völkerbund auf rechtlicher Grund-

lage aufbauen, während die andere in ihm eine politische Verfassung der Welt sah. Die Großmächte waren in der Lage, ihren Willen nahezu uneingeschränkt durchzusetzen und den übrigen Staaten, vor allem den europäischen, die Oligarchie eines Vierbundes (ursprünglich als Fünfbund geplant) aufzunötigen. An diesem Sachverhalt hat sich wenig geändert. Die Mehrheit der Staaten strebt noch immer nach einer demokratischen Weltordnung und nach der Herrschaft des Rechts im zwischenstaatlichen Verkehr. Angesichts der verheerenden Folgen der mehrjährigen „Regierungstätigkeit" des Obersten Rates und des Rates des Völkerbundes gewinnt diese Bewegung an Boden. Auf der anderen Seite ist die Stellung der Hauptmächte geschwächt. Die Vereinigten Staaten sind aus dem Fünfbund ausgetreten, dieser hat den Krieg nicht überdauert. Selbst der Vierbund ist nicht mehr sehr fest gefügt. Die Dauer seines Bestehens ist nur mehr eine Frage der Zeit. Sein Zerfall wird nicht nur das politische Gesicht der Welt ändern, sondern auch eine Reorganisation des Völkerbundes nötig machen, da dieser auf der Allmacht des Rats und der Rat auf dem Bestehen des Vierbundes aufgebaut ist. Die Ereignisse werfen ihre Schatten voraus. Im übrigen hat sich bereits gezeigt, daß die Macht des Vierbunds zur Beherrschung der Welt selbst in Friedenszeiten kaum ausreicht. Die Beherrschung des unterlegenen Deutschlands ist kein geringes Unternehmen, obwohl der dem Deutschen eingefleischte Gehorsam gegen jeglichen Befehl diese Aufgabe sehr erleichtert. Die Unterwerfung Rußlands ist — trotz Genua — noch nicht gelungen. Die Vereinigten Staaten gehen eigene Wege und zeigen sich der Tatsache bewußt, daß ihre Macht die des Vierbundes und auch des Völkerbundes aufwiegt. Auf die Geschicke Süd- und Mittelamerikas hat Washington einen weit größeren Einfluß als Genf.

Im Grunde hat sich durch die Schaffung des Völkerbundes seit der Vorkriegszeit nicht allzuviel geändert. Das alte Spiel der Macht- und Interessenpolitik wird nach etwas veränderten Spielregeln fortgesetzt. Das europäische Konzert hatte sich bereits früher zu einer politischen Weltbörse entwickelt und zu einer losen Völkerrechtsgemeinschaft. Die Großmächte behaupteten eine vorherrschende Stellung, die stillschweigend anerkannt wurde. Als politische Tatsache bestand ihre Hegemonie schon seit langem. Rechtlich ist sie hingegen seit dem Wiener Kongreß nicht mehr in Erscheinung getreten. Das Streben der Großmächte nach Anerkennung ihrer Vorzugsstellung, besonders in bezug auf internationale Einrichtungen, war aber auch auf der zweiten Haager Konferenz und in der Folgezeit deutlich fühlbar. Als der Krieg und seine Beendigung durch einen überwältigenden Sieg die Machtstellung der fünf alliierten und assoziierten Großmächte ins unermeßliche steigerte, lag der Gedanke nahe, die formelle Anerkennung ihrer Vor-

herrschaft und deren bündnis- bzw. verfassungsmäßige Festlegung durchzusetzen. Dies ist im Völkerbund geschehen. Der bestehende politische, stillschweigend zugegebene Zustand ist 1919 rechtlich anerkannt und kodifiziert worden. Bis dahin gab es keine politische Verfassung der Welt, das Verhältnis der Staaten zueinander beruhte vielmehr auf rein völkerrechtlicher Grundlage, die eine — nicht vorhandene — Gleichheit aller Staaten voraussetzte. Mit der Entwicklung des Völkerrechts in der Richtung auf einen internationalen Zusammenschluß geriet alsbald der Grundsatz der Gleichheit in Gefahr, und es offenbarte sich das Bestreben, die politische Ungleichheit der Macht in den rechtlichen Befugnissen zum Ausdruck zu bringen. Diese rückläufige Entwicklung erreichte ihren Höhepunkt im Versailler Völkerbunde. Es bleibt bemerkenswert, daß ein Krieg, der von seiten der Sieger angeblich im Namen der Demokratie und zum Schutze der Kleinen und Schwachen geführt wurde, ein derartig undemokratisches Ergebnis zeitigte. Die Pariser Friedenskonferenz bescherte der Welt die Herrschaft einer Oligarchie, die ihre Macht von der Zahl ihrer Bajonette ableitete. C'est un titre!

Die Völkerbundsorganisation beruht auf dieser Grundlage. Deshalb ist die Vorherrschaft der Hauptmächte im Rat und das Übergewicht des Rates über die Bundesversammlung nur zu natürlich. Um die Bedeutung dieser Tatsache richtig zu verstehen, muß man sich aber stets vergegenwärtigen, daß der Versailler Bund nicht allein eine Organisation darstellt, sondern vor allem ein politisches Verfahren. Das zwischenstaatliche Leben fließt in Bahnen, von denen jetzt ein gewisses begrenztes Stück kanalisiert worden ist. Die Hauptmächte haben diese Anlage geschaffen. Sie arbeitet nicht selbsttätig, sondern unter Leitung und Aufsicht ihrer Urheber, deren nicht uneigennützige Wünsche maßgebend sind. Diese haben Vorsorge getroffen, daß ihnen niemals aus dem Bündnisvertrage Schaden erwachsen kann, behalten sich aber vor, gegen alle Staaten einzuschreiten, die die Satzung ebensowenig beachten, wie sie es selbst zu tun pflegen. Ihr Sicherheits- und Aufsichtsorgan ist der Rat.

Die Stellungnahme des Rates zu den großen Gegenwartsfragen kann nicht zweifelhaft sein: Er betrachtet seine Arbeiten als eine Fortsetzung der Pariser Friedenskonferenz und sich selbst als einen Ableger des „Obersten Rates". Verfolgt man seine Arbeiten im einzelnen, so zeigt sich, daß sie zum sehr großen Teil auf die Friedensverträge und auf die späteren Weisungen der Hauptmächte zurückzuführen sind. Ein anderer Teil betraf natürlich die Durchführung der Satzung. Dieser ist jedoch in vielen Punkten nicht voll Genüge geschehen, und zwar regelmäßig dort, wo dies den Alliierten genehm war. Über den Rahmen der Satzung hinaus wurde keine einzige politische Frage in Angriff genommen. Sie

wurden alle dem Obersten Rate überlassen und nur behandelt, wenn er sie dem Völkerbunde überwies[1]). Die Bilanz der bisherigen Tätigkeit des Rates veranschaulicht das Gesagte. Auf seiner ersten Tagung, im Januar 1920, befaßte er sich lediglich mit der Grenzkommission des Saargebietes, gemäß Artikel 48 des Versailler Vertrages. Auf seiner zweiten Tagung erörterte er die Gründung des Internationalen Gerichtshofs, wie es der Artikel 14 vorschreibt, den Beitritt der Schweiz (gemäß Artikel 1 und 16 sowie den Abmachungen des Obersten Rates mit der Eidgenossenschaft), die Übernahme der Sachverständigenkommission der Pariser Friedenskonferenz für Verkehrsfragen und der von der englischen Regierung bereits einberufenen Gesundheitskommission. Gemäß Artikel 48 des Versailler Vertrages wurde der Regierungsausschuß des Saargebiets eingesetzt und der Statthalter der Alliierten in Danzig als Oberkommissar des Völkerbundes (gemäß Artikel 103) bestätigt. Der Schutz der Minderheiten in Polen, wie er in Artikel 12 des Vertrages zwischen Polen und den Hauptmächten vom 28. Juni 1919 festgelegt ist, wurde übernommen. Schließlich ist, auf Anregung des englischen Schatzkanzlers, die Einberufung einer internationalen Finanzkonferenz beschlossen worden. Das letztere ist die große Tat des Völkerbundes im Jahre 1920, vielleicht die größte Leistung, die er überhaupt aufzuweisen hat. Auf Ersuchen des Obersten Rates beschloß der Rat auf seiner dritten Tagung, eine Kommission nach Rußland zu entsenden. Auf Grund der bei ihm erhobenen Vorstellungen übernahm er das vorwiegend englische Hilfswerk der Fleckfieberbekämpfung in Polen, zusammen mit den Kommissionen, die einige der Alliierten dorthin entsandt hatten. Schließlich wurde die Aufforderung gutgeheißen, die das englische Mitglied an den Vorsitzenden der interalliierten Rotkreuz-Liga gerichtet hatte, gegen die Seuchen einzuschreiten, die infolge der Unterernährung Mitteleuropa heimsuchten.

Bei einem Rückblick über die Tätigkeit des Völkerbundes hat Léon Bourgeois in der öffentlichen Sitzung dieser dritten Tagung des Rates gesagt, daß die Regierungen (des Feindbundes) geneigt schienen, wenn ihnen eine besonders schwierige internationale Frage vorliege, die nicht sofort gelöst werden könne, diese dem Völkerbund zur Prüfung und Entscheidung zu überlassen. Diese Beobachtung war richtig, besonders auch insofern, als der Oberste Rat nach wie vor alle Fragen, über die er sich einig war, sogleich selbst zu entscheiden pflegte. Auch erwähnte Bourgeois nicht, daß

1) Wohlverstanden handelt es sich hier nicht um Kompetenzfragen im überkommenen Sinne. Die angeführten Tatsachen bedeuten, daß die Hauptmächte es nicht für nötig oder auch nur für zweckmäßig hielten, ihre wichtigeren Angelegenheiten nach den von ihnen selbst erfundenen Völkerbundsmethoden zu erledigen, sondern die überlieferten Diplomatenkünste und oft auch das Verfahren der Gewalt, des Diktats und der ultimativen Drohung vorzogen.

die Alliierten dem Völkerbunde mit besonderer Vorliebe dornenvolle Fragen zuwiesen, aus denen sie selbst keinen Vorteil zu ziehen wußten, niemals aber Fragen von großer politischer Tragweite.

So hat sich die vierte Tagung des Rates im April 1920 in Paris auf Ersuchen der Botschafterkonferenz mit der armenischen Frage sowie mit dem Schutze der Minderheiten in der Türkei, auf Ersuchen des Obersten Wirtschaftsrates der Alliierten mit der Heimbeförderung der Kriegsgefangenen und auf Grund des Versailler Vertrages mit den Wahlen in Danzig befaßt. An neuen Fragen wurden auf der fünften Tagung behandelt: die Bekämpfung des Mädchen- und Kinderhandels gemäß Artikel 23 „c", die Schaffung eines internationalen Statistischen Amts, sowie des im Artikel 9 vorgeschriebenen Rüstungsausschusses, ferner die Eintragung und Veröffentlichung von Verträgen gemäß Artikel 18, und schließlich die Organisation des Generalsekretariats, das Budget des Völkerbundes, das Verhältnis der technischen Einrichtungen des Bundes zum Rat und zur Bundesversammlung sowie andere organisatorische Fragen. Außerdem befaßte sich der Rat mit den deutschen Beschwerden wegen der Behinderung der Abstimmung in Eupen und Malmedy. Er verschanzte sich hinter den Buchstaben des Versailler Vertrages und lehnte jedes Eingreifen ab, indem er geltend machte, daß er nur die Aufgabe habe, die Bestimmungen des Vertrages wörtlich auszuführen. Man kann nicht einmal sagen, daß er hierin den Wünschen der Alliierten Rechnung trug: sie selbst sprachen durch seinen Mund. Der Briefbogen zeigt einen anderen Kopf, die Unterschrift ist dieselbe. So war es auch bei allen späteren deutschen Beschwerden. Die siebente Tagung brachte die Aalandsfrage (Art. 11), die achte die Mandatsfrage, die völlig im Sinne des Feindbundes und im Widerspruch zur Bundessatzung geregelt wurde. Auf der neunten Tagung wurde erstmalig über den polnisch-litauischen Konflikt verhandelt.

Als der Rat des Völkerbundes der ersten Bundesversammlung den Bericht über seine bisherige Tätigkeit vorlegte, standen darin außer den Aufgaben, die ihm die Friedensverträge und die Satzung vorgeschrieben hatten, wie die Aalandsfrage, der polnisch-litauische Streit, die abgewiesenen Beschwerden von Persien, Hedjas und Armenien, der Entwurf zu einem Ständigen Gerichtshof, lediglich die Fleckfieberbekämpfung in Polen, die Heimführung der Kriegsgefangenen und der Entwurf zu einem internationalen Gesundheitsamt. An positiven Leistungen war ferner die Brüsseler Finanzkonferenz und die Pariser Paß- und Zollkonferenz aufzuweisen. Was ist dies alles im Vergleiche zu den großen, weltbewegenden Fragen des Jahres 1920!

Wie vorauszusehen war, ist der Rat des Völkerbundes aus dem im ersten Jahre eingeschlagenen Geleise später nicht mehr herausgekommen. 1921 und besonders 1922 hat er sich mit einer Un-

menge von — vorwiegend technischen — Fragen befaßt. Die großen, für die Zukunft der Welt entscheidenden Probleme ließ er jedoch unberührt. Er hat sich ganz mit der Rolle eines Handlangers abgefunden. Den breitesten Raum nahmen die Aufgaben aus den Friedensverträgen ein, vor allem das Saargebiet und Danzig. Aus derselben Quelle fließen eine Reihe kleinerer Aufträge. An zweiter Stelle kommen die Aufgaben aus der Schieds- und Vermittlungstätigkeit des Bundes. Wir sahen, daß von den siebzehn oben behandelten Fällen aus drei Jahren nur drei gelöst wurden. Die große Leistung des Jahres 1921 war die Verkehrskonferenz von Barcelona: sie vollendete die Arbeiten der Pariser Friedenskonferenz. Die Betätigung auf humanitärem Gebiet und in wirtschaftlichen Nebenfragen mag hier unerörtert bleiben. Die Mandatsverwaltung wurde erst Ende 1922 und auch dann nicht einmal vollständig durchgeführt — aber nicht der Satzung, sondern dem Willen der Hauptmächte entsprechend. Daß der Rat sich mit den Artikeln 8 und 18, der allgemeinen Abrüstung und der Veröffentlichung der Verträge, ergebnislos auseinandersetzte, soll ihm nicht zum Vorwurf gemacht werden. Hier mußte die Bundesversammlung die Lösung finden. Dasselbe gilt von der Bundesblockade gemäß Artikel 16. Festzustellen ist aber, daß der Rat stets die Interessen der Hauptmächte vertrat, seine Weisungen von den Alliierten entgegennahm und sich vor allem als ein Organ zur Durchführung der Friedensverträge betrachtete, nicht als Vertreter eines neutralen Staatenbundes.

Die Tatsache, daß alle großen Fragen der Zeit dem Obersten Rat überlassen blieben, mußte alle Völkerbundsfreunde, selbst in den alliierten Ländern, befremden. Bei der Erörterung des Tätigkeitsberichts des Rates vor der zweiten Bundesversammlung erklärte der greise belgische Senator Lafontaine am 9. September 1921: Rings um uns das größte Elend. In den Vereinigten Staaten sechs Millionen Arbeitslose . . ., dreißig Millionen Hungernde in Rußland. Armenien in Auflösung. Georgien ruft uns um Hilfe an. Griechen und Türken morden sich, ohne daß eine bis an die Zähne bewaffnete Welt einzugreifen wagt. Alle Handelsbeziehungen behindert und gestört. Im Bericht des Rates wurden aber alle diese Dinge nicht mit einem Worte erwähnt. — Aber auch von dem, was in Angriff genommen worden war, konnte vieles nicht befriedigen, wie in derselben Sitzung der Vertreter Persiens feststellte: die Mandatare kümmerten sich nicht um den Völkerbund, der polnisch-litauische Konflikt sei noch ungelöst, die Abrüstung mache keine Fortschritte, die Brüsseler Finanzkonferenz sei ohne Folgen geblieben. Er hätte auch auf den Skandal der Völkerbundsherrschaft im Saargebiet hinweisen können. Von den einzelnen Fällen selbst abgesehen, ist jedoch die Art und Weise, in der der Rat seinen Aufgaben nachkommt, wenig befriedigend. Am 10. September 1921

hat Ador (Schweiz), ein großer Freund der Hauptmächte, drei recht beachtliche Punkte der Kritik vorgetragen. Er wünschte, daß alle Beschlüsse des Rates klar und bestimmt gefaßt würden; die Öffentlichkeit liebe es nicht, Hintertüren offenstehen zu sehen. Dann forderte er eine stärkere Heranziehung der nicht im Rat vertretenen Mitglieder zur Mitarbeit in diesem Ausschuß. Schließlich empfahl er dem Rat, sein Tätigkeitsfeld zu begrenzen und sich nicht so sehr zu zersplittern. Andere Delegierte haben sich ähnlich geäußert und namentlich den letzten Punkt unterstrichen. Diese beinahe verblüffende Vielseitigkeit des Bundes soll ja schließlich nur die Tatsache verdecken, daß die großen Fragen ungelöst, oft sogar unerörtert blieben.

Das Arbeitsprogramm des Rates bestätigt nicht die Erwartungen, die an die Entwicklung des Völkerbundes geknüpft wurden. Zum Teil erklärt sich dies aus dem unvorhergesehenen Fortbestehen des Obersten Rates, seinerseits eine Folge der mißglückten Pariser Friedenskonferenz und der übergroßen Schwierigkeiten der Weltlage, wie sie sich vor allem aus der Umwandlung des ursprünglichen Fünfbundes in einen Vierbund ergaben. Der Austritt der Vereinigten Staaten hat nicht nur die Stellung der Hauptmächte auf dem Felde der allgemeinen Weltpolitik geschwächt, sondern auch im Völkerbunde. Dieser wurde seinerzeit ins Leben gerufen, um die im Kriege begründete, aus der militärischen Allmacht geborene Überlegenheit des Fünfbundes zu verewigen. Sie ist in der Bundessatzung wie in einer Verfassung festgelegt. Da ein „Völkerbund" auf dieser Grundlage nicht lebensfähig gewesen wäre, wies man ihm durch die Friedensverträge eine Fülle von Entscheidungen und kleineren Aufgaben zu. Auch wurde ihm die Möglichkeit eröffnet, eine Zentralstelle für internationale Verwaltungsfragen zu werden. Aus dem gewaltigen Gebiet technischer Fragen sollte er neue Lebensfähigkeit, ja seine eigentliche Daseinsberechtigung schöpfen. Da er bereits in der Anlage als wahrer Völkerbund und Hort des Weltfriedens verfehlt war, lag hier die Rettung. Dies haben die Leiter des Bundes und vor allem die Mitglieder des Generalsekretariats richtig erkannt und jede Gelegenheit wahrgenommen, dem Bunde Aufgaben der genannten Art zuzuführen. In dieser Hinsicht kann man sogar von einer Politik des Generalsekretariats sprechen. Die Bundesbeamten handelten hierbei, wie schon einmal gesagt wurde, in dem ehrlichen Streben, einen leistungsfähigen Völkerbund zu entwickeln. Sie sind in ihrer Mehrheit wirkliche Internationalisten und von der Notwendigkeit der Solidarität aller Völker durchdrungen. Manche von ihnen mögen die Hoffnung aufgegeben haben, daß diese Allianz in ihrer heutigen Gestalt jemals imstande sein werde, völkerbundsmäßige Politik zu treiben. Selbst von diesen seinen besten Freunden wird eine Zurückhaltung gegenüber politischen Fragen begrüßt, damit sie nicht

den Bestand des schwach gebliebenen Bundes gefährden. Wenn auch in Genf große Eifersucht namentlich gegenüber der Botschafterkonferenz herrscht, so ist man dort zuweilen doch recht froh, daß diese und der Oberste Rat dem Völkerbunde seine schwierigsten Aufgaben abnehmen. Für die Alliierten sind jedoch andere Gründe maßgebend. Das Ergebnis ist jedenfalls, daß der Völkerbund dahinsiecht. Vor allem sind es seine Gründer, die dem von ihnen selbst eingeführten Verfahren die gebührende Beachtung versagen. Dies tritt äußerlich in der Besetzung der Stellen in den Delegationen und Kommissionen in Erscheinung.

Immerhin hatten die Hauptmächte von Anfang an zum Rate des Völkerbundes noch das meiste Vertrauen. Es war dies ja ein Ausschuß aus ihrer Mitte, gewissermaßen eine der Kommissionen ihrer Pariser Friedenskonferenz. Die Mitglieder wurden zunächst vom Feindbund bestimmt. Als einziger Neutraler wurde Spanien zugelassen. Es hat das ihm geschenkte Vertrauen nicht getäuscht. Bei dem Übergewicht der alliierten Hauptmächte bestand wenig Gefahr, daß die erste oder zweite Bundesversammlung vier neutrale Staaten in den Rat wählen würde. Selbst in diesem Falle wären aber viele wichtige Fragen bereits unter Dach und Fach gewesen und eine gewisse allgemeine Richtlinie festgelegt, die nicht so leicht umzustoßen wäre. Wenn die nichtständigen Ratsmitglieder wirklich einmal Schwierigkeiten machen sollten, gab es ja Mittel genug, um sie zu beeinflussen.

▽ ▽

Die Politik der Bundesversammlung

Mit der Bundesversammlung war es anders. Hier ist die Zahl der Mitwisser zu groß, um viel im geheimen arbeiten zu können. Zwar wurden die Reihen des Feindbundes nur durch eine geringe Zahl neutraler Staaten ergänzt. Aber auf viele der Alliierten ist kein rechter Verlaß mehr, namentlich nicht auf die, welche in Paris bei der Verteilung der Beute zu kurz gekommen sind. Umgruppierungen schienen unvermeidlich, und das konnte die Errungenschaften der Pariser Friedensschlüsse und die Vorherrschaft der alliierten Hauptmächte gefährden. In der Befürchtung einer derartigen Entwicklung gaben die alliierten und assoziierten Hauptmächte dem Völkerbund eine feste Gestalt, die in ihren Grundzügen unabänderlich sein sollte. Die Satzung wurde ohne nennenswerte Mitarbeit der Neutralen festgelegt und auch den kleineren Alliierten à prendre ou à laisser vorgesetzt. Der Bund war also, als er sein Leben begann, an den festen Rahmen der Satzung geschmiedet, umfaßte zunächst nur Mitglieder, die der Feindbund bestimmt hatte, und blickte, als die Bundesversammlung erstmalig tagte, be-

reits auf eine Tradition zurück, die die einjährige Praxis des Rates geschaffen hatte. Was ihre Aufgaben anlangte, so stand die Versammlung einer Erbschaft aus allen Pariser Friedensverträgen gegenüber, fand Entwürfe für die Lösung mancher der besonderen Aufgaben des Bundes bereit, während andere, wichtige, die Abrüstung z. B., noch nicht in Angriff genommen waren. Vor allem aber sah sie sich vor ein unlösbares Problem gestellt, die Hauptaufgabe eines wahren Völkerbundes: die Wahrung des Völkerfriedens zu sichern. Dieser Friede war noch nicht einmal allgemein wiederhergestellt. Der Vertrag der Alliierten mit der Türkei war nicht ratifiziert, der polnisch-russische Vorfriede schien nur ein vorübergehender Waffenstillstand zu sein, und in Rußland wie in Kleinasien wurde an zahlreichen Stellen weitergekämpft. Schlimmer noch als dieses, der große Weltkrieg, aus dem der Völkerbund geboren war, hatte einen Abschluß gefunden, der sicher nicht von Bestand sein kann und die Möglichkeit zahlloser neuer Konflikte in sich birgt. Die ehemals neutralen Staaten erkannten, manche vielleicht erst zu spät, daß die Alliierten sie vor die Wahl gestellt hatten, entweder die großen Probleme der Welt neu zu ordnen, wozu ihre Kräfte nicht ausreichten, oder aber für die Erhaltung der Pariser Gewaltlösung einzutreten. Einzelne unter ihnen mögen gehofft haben, daß der Feindbund auf der durch die Friedensschlüsse gegebenen Grundlage bzw. unter verständiger Revision seiner Verträge eine neue Aera, eine Politik der Vernunft einleiten, daß also mit der Errichtung des Völkerbundes ein besseres Zeitalter beginnen werde. Diese Hoffnungen sind enttäuscht worden.

Die Delegierten der Bundesversammlung 1920 waren fast alle erfahrene Politiker. Sie werden also ohne übermäßige Erwartungen die Reise nach Genf angetreten haben. Auch die Hoffnungen der Völker waren nicht übertrieben. Sie brachten sogar der ersten Bundestagung ein recht geringes Interesse entgegen, darüber dürfen die spaltenlangen Berichte in den Tageszeitungen nicht täuschen [1]). Die Leistungen der Delegationen in Genf haben aber jedermann enttäuscht, mit Ausnahme der Gegner des Völkerbundsgedankens überhaupt oder dieses Versailler Bundes. Unter diesen Umständen ist es nur natürlich, daß die Begeisterung und die Freude am Neuen, die der ersten Versammlung noch einen gewissen Schwung verliehen, bis zur zweiten Tagung verflogen waren. In den großen Programmreden der ersten Woche kam dies mehr oder weniger deutlich zum Ausdruck. Am klarsten sprach sich Lange (Norwegen) am 15. September 1921 über die Veränderung der Atmo-

1) Léon Bourgeois hat in der achten Vollsitzung der zweiten Bundestagung besonders hervorgehoben, daß noch immer Vertreter der internationalen Presse den Verhandlungen folgten, statt wie im Vorjahre nach zwei oder drei Tagen wieder abzureisen.

sphäre aus. „Die schönen Hoffnungen und der mutige Optimismus, der die erste Bundesversammlung erfüllte, ist einem gewissen Skeptizismus gewichen. Besorgnisse werden laut. Man spricht, nicht ohne Grund, von einer schleichenden Krise, die den Völkerbund unterhöhlt." Eine gewisse Müdigkeit, ja sogar ein Anflug von Pessimismus lag über dem Ganzen, und dieser Eindruck ließ sich auch nicht dadurch verwischen, daß die Abgeordneten immer wieder von der Rednertribüne aus versicherten, alles gehe gut und man solle nur etwas mehr Vertrauen aufbringen. Der dritten Bundestagung wurde daher mit einer gewissen Sorge entgegengesehen. Man war sich der kritischen Lage des Bundes durchaus bewußt. Die Versammlung selbst zeigte sich deutlich bestrebt, das Ansehen der Genfer Allianz nach Möglichkeit zu wahren und diese gefährliche Klippe zu umschiffen. Trotzdem wurden nicht wenige Stimmen laut, die auf die vorhandenen Unzulänglichkeiten hinwiesen. Selbst der gefeierte Völkerbundsherold Lord Robert Cecil mußte am 6. September 1922 in seiner Lobrede auf die Leistungen des Rates zugeben, daß die Tätigkeit des Bundes sich noch keineswegs auf alle Gebiete und Fragen erstrecke, die den Frieden der Welt berühren, obwohl dies in der Satzung ausdrücklich vorgesehen sei. Motta (Schweiz) stellte tags darauf fest, daß der Friede noch nicht wiederhergestellt sei, obwohl vier Jahre vergingen, seitdem die Waffen ruhten. „Wenn wir ehrlich sein wollen, müssen wir den Mut haben, zuzugeben, daß die internationale Lage seit der letzten Bundesversammlung (von 1921) noch zugespitzter, noch verwirrter und noch schwieriger geworden ist. Sie hat sich verschlimmert." Anschließend stellte er die Frage, ob der Völkerbund dieser Lage überhaupt gewachsen sei, ob ihm nicht große, den Frieden berührende Fragen entzogen würden. Wieder einen Tag später erklärte der Vertreter Schwedens: „Wir alle wissen, daß die Lage Europas jammervoll ist. Das Elend wächst, die Hilfsmittel gehen zur Neige, ganze Staaten sind vom Bankerott bedroht, und Hungersnot steht bevor, nicht nur in schlecht regierten Ländern, sondern auch bei einigen der bestverwaltetsten und höchstzivilisierten Völker. Was tut der Völkerbund dieser Lage gegenüber?" — Nichts. Er beschränkt sich auf die Beratung von Nebensächlichkeiten, wie der Einfuhrscheine für Opium und der Unterdrückung unzüchtiger Schriften. Am 9. September erklärte schließlich Loudon (Niederlande): „Wir sind alle mehr oder weniger vom Untergange bedroht, und es liegt in unser aller Interesse, uns zu verständigen, um das nahende Verhängnis abzuwenden. Der Völkerbund hat allen Grund, sich zu beunruhigen." Aus dieser Stimmung heraus wurde der Anlauf in Sachen der Reparationsfrage unternommen, der sich bald erschöpfte. Im übrigen ist aber festzustellen, daß die Bundesversammlung nichts tat und wohl auch nichts tun konnte, um diese unerfreuliche Entwicklung zu verhindern.

Was zunächst die Wiederherstellung des Friedens anlangt, so ist diese Frage 1920 überhaupt nicht aufgeworfen worden. Die künftige Gestaltung der polnisch-russischen Beziehungen wurde zwar gelegentlich in Reden erwähnt, aber auch nicht der leiseste Versuch gemacht, sie im Sinne einer Friedenspolitik zu regeln. Der Friedensschluß mit der Türkei wurde gar nicht zur Sprache gebracht. Auch war der Fall bereits vorgekommen, daß der Rat ein Eingreifen des Bundes zugunsten des Friedens und der guten Beziehungen zwischen den Völkern abgelehnt hatte, mit der Begründung, daß er sich in unfertige Friedensschlüsse nicht einmischen könne. Während der Tagung in San Sebastian, im August 1920, hatte sich der König des Hedjas in einem Einzelfalle zugunsten der durch die Franzosen vergewaltigten Syrier verwandt und um eine Intervention des Bundes gebeten. Der Rat lehnte jedes Eingreifen ab, da König Hussein sich auf keinen bestimmten Artikel der Satzung berufen habe, da der Kriegszustand mit der Türkei rechtlich weiterbestehe, und da der Völkerbund erst eingreifen könne, wenn die „Friedensordnung" der Alliierten in Kraft getreten sei. Gegen diese Stellungnahme läßt sich rechtlich und moralisch ungeheuer viel einwenden, aber die Bundesversammlung hat weder diesen Fall noch eine Reihe ähnlicher Fragen aufgegriffen. Der Friedensbund der Völker überließ die Herstellung des Friedens den alliierten Mächten und ihren Methoden.

Der griechisch-türkische Krieg gehört auch zu diesen Methoden. Er ist eine unmittelbare Folge der Pariser Friedenskonferenz. Während des Weltkrieges befanden sich Griechenland und die Türkei im Frieden, wie Ismed Pascha auf der Konferenz von Lausanne (am 23. November 1922) hervorgehoben hat. Der von Venizelos eingeleitete, vom König Konstantin wider bessere Einsicht fortgeführte Feldzug in Kleinasien hatte nur zum Ziele, die Beute zu erobern, die die Hauptmächte dem griechischen Verbündeten für seine Unterstützung in Mazedonien angeboten hatten. Drei Bundesversammlungen haben geduldig Heeresberichte von der anatolischen Front gelesen. Auch die zweite hat sich mit dem griechisch-türkischen Kriege nicht befaßt, obwohl bereits im September 1921 griechische Niederlagen eine günstige Gelegenheit zur Erzwingung des Friedens boten. Es ist noch in frischer Erinnerung, wie England und Frankreich weitere zwölf Monate per procura in Kleinasien gegeneinander Krieg führten. Bis zur dritten Bundestagung hatte sich die Lage so weit geklärt, daß eine längere Untätigkeit der Versailler Allianz der Öffentlichkeit unbegreiflich erschienen wäre. Nansen war es, der am 7. November 1922 den Antrag einbrachte, der Bund möge eingreifen und den Kriegführenden seine Vermittlung antragen. Die Satzung (Art. 3 Abs. 3 und Art. 11) verlange dies gebieterisch. Die Friedenskonferenz sollte unter Oberleitung des Völkerbundes stattfinden. Australien unterstützte den

norwegischen Antrag wahrscheinlich deshalb, weil es auf die theatralische Aufforderung von Lloyd George an die Dominien zum Kreuzzuge gegen die Türkei soeben mit einer Großzügigkeit militärische Hilfe zugesagt hatte, die seiner räumlichen Entfernung entsprach. Andere Länder schlossen sich Nansens Antrag ebenfalls an. Die Hauptmächte wünschten aber, daß ihre bereits eingeleiteten Verhandlungen nicht gestört würden, und daß jedenfalls die Wahl etwaiger Schritte ganz dem Rat überlassen bliebe. Infolgedessen kam am 27. September 1922 eine ganz farblose Entschließung zustande, die nur dem Wunsch nach baldigem Frieden Ausdruck gab, dagegen betonte, daß der Rat sich in keiner Weise in die bevorstehenden Verhandlungen einzumischen habe.

Die Bundesversammlung hat sich noch in einem weiteren Falle zur aktiven Betätigung im Interesse des Friedens als unfähig erwiesen. Wie bereits oben erwähnt wurde, fanden während der ganzen Dauer der zweiten Bundestagung ernste Grenzgefechte zwischen Südslavien und Albanien statt. Beide Staaten waren Bundesmitglieder. Beide unterbreiteten der Versammlung eine Fülle von Beschwerden. Diese vermochte aber weder den Entschluß zu fassen noch Mittel und Wege zu finden, um den Feindseligkeiten ein Ende zu machen. Hieraus einen Vorwurf gegen die Bundesmitglieder abzuleiten, wäre ungerecht. Sie haben in ihrer großen Mehrheit den polnisch-russischen, den griechisch-türkischen und den serbisch-albanischen Krieg sicherlich mißbilligt. Wenn sie ihren Wünschen keine Folge geben konnten, so lag dies vornehmlich in der Natur des Bundes begründet, die jede Art aktive Betätigung dem Rate überweist. Dieser ist aber nicht ein Organ der Bundesversammlung, sondern der Hauptmächte.

Wie mit dem offenen Kriege ist es auch mit dem latenten Kriegszustand. Von dem Für und Wider des Falles selbst abgesehen, ist es ein beklagenswerter Zustand, daß sich die Bundesversammlung außerstande zeigte, zu den chilenisch-bolivianischen und chilenisch-peruanischen Verträgen Stellung zu nehmen. Die ablehnende Haltung ist weniger auf mangelndes Interesse an südamerikanischen Fragen zurückzuführen, als auf die Erkenntnis der eigenen Unfähigkeit, derartige Fragen zu lösen oder auch nur zu erörtern. Dies eröffnet traurige Aussichten für die Zukunft. Wenn man auch hier den Bundesmitgliedern ihr Verhalten nicht zum Vorwurf machen kann, so müssen diese Tatsachen doch festgestellt werden. Sie zeigen den wahren Wert des Völkerbundes. Auch ist die Frage der Sicherung des Friedens unlösbar, ehe nicht ein Frieden geschaffen wird, für dessen Erhaltung sich alle ohne Gewissens- oder Verstandesbedenken einsetzen können.

Diese Erwägung führt unmittelbar zu den Ergebnissen der Pariser Friedenskonferenz. Wiederholt sind in der Bundesversammlung Stimmen laut geworden, die mit Bedauern feststellten,

daß in Europa noch kein Frieden herrsche, obwohl seit mehr als vier Jahren die Waffen ruhen. Oft war mit dieser Feststellung eine Andeutung verbunden, der Völkerbund möge sich der schwebenden, friedenstörenden Probleme annehmen, und mehrfach ist beanstandet worden, daß dem Bunde die wichtigsten Fragen vorenthalten würden. Namentlich die Bundesversammlung von 1922 zeigte eine gewisse Ungeduld. In solchen Fällen ist regelmäßig ein Vertreter der Alliierten auf der Rednertribüne erschienen und hat erklärt, daß an diesem Sachverhalte, so bedauerlich er sei, nichts geändert werden dürfe. Mitglieder der ursprünglichen Völkerbundskommission der Pariser Konferenz, die unter dem Vorsitz Wilsons die Satzung entworfen haben, versicherten der Versammlung, es sei niemals beabsichtigt gewesen, daß der Völkerbund sich in die Fragen einmische, die die Friedensverträge geregelt hätten. Nach dem ursprünglichen Plane wäre der Völkerbund bestimmt, in einer friedlichen Welt, wie sie die Konferenz der Alliierten neu geformt habe, den Frieden zu sichern. Wenn sich die Welt nicht so friedlich gestaltet habe, wie man damals erhoffte, so dürfe der Völkerbund daraus kein Recht auf Einmischung ableiten. Mit diesen Argumenten gab man sich zufrieden. Während des ganzen Verlaufes der drei Bundestagungen ist auch nicht ein Wort zugunsten einer Revision der Pariser Gewaltfrieden gesagt worden, wenn sich auch viele der Erkenntnis nicht verschlossen haben werden, daß ihr Fortbestand mit der Erhaltung des Weltfriedens unvereinbar ist. Eine Erörterung der Revisionsfrage würde eine Sprengung des Bundes bedeutet haben, und alle Freunde des Friedens waren sich in Genf einig, daß der Versailler Völkerbund immer noch besser sei als gar keiner. Sie erhofften das Heil von einer Revision des Bundes. Dieser Sachverhalt zeigt aber, daß der Bund als Hort einer neuen politischen Ethik totgeboren ist.

Auf die Satzungsänderungen wird noch näher einzugehen sein. Hier sei nur vorweggenommen, daß sich die Bundesversammlung — von vereinzelten Ausnahmen abgesehen — mit dem Aufbau des Völkerbundes, seinem Aufgabenkreis und der Tätigkeit des Rates im wesentlichen abgefunden hat. Einschneidende Änderungen sind (von der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit abgesehen) zu keiner Zeit erwogen worden. Dagegen zeigen die Staaten, die nicht zum Feindbunde gehören oder sich von diesem abzulösen beginnen, weit mehr Eifer, die Bundessatzung durchzuführen und ihre Vorschriften zu erfüllen, als die Hauptmächte selbst, die sie seinerzeit aufsetzten.

Dies gilt zunächst von der Abrüstung. Die Satzung setzt sie allen anderen Aufgaben voran, und wenn auch dort dem Rat die Ausarbeitung der erforderlichen Vorschläge übertragen wurde, so lag doch die Entscheidung über Maß und Ziel der Rüstungsverminderung, vor allem aber die Auslegung der einschlägigen Bestim-

mungen, in der Hand der Bundesversammlung. Stellt man aber die Erfolge der Bestrebungen nach allgemeiner Abrüstung zusammen, so gelangt man zu einem sehr traurigen Ergebnis. Am 11. November 1918 wurde der deutsche Waffenstillstand als letzter des großen Krieges abgeschlossen. Am 10. Januar 1920 trat die Völkerbundssatzung in Kraft. Die erste Sitzung des ständigen Rüstungsausschusses am 3. August 1920 wurde als Anfang der allgemeinen Heeresverminderung gefeiert. Seither ist dreimal die Bundesversammlung zusammengetreten, der Rat hat zweiundzwanzigmal getagt: ohne Ergebnis. Die einzigen wirklichen Erfolge auf diesem Gebiet wurden auf der Konferenz von Washington erzielt, die mit dem Völkerbunde nicht das mindeste zu tun hat. Zwei Jahre lang war eine besondere Kommission tätig. Alles, was geleistet wurde, gehört in das erste Stadium der Vorbereitung. Der kreißende Berg gebar nichts als Vorschläge, zum Teil recht bedenklicher Art, die sehr an die Methoden der Vorkriegspolitik erinnern und nicht den Geist des goldenen Zeitalters atmen, das der Welt verheißen wurde. Um zu diesem Ergebnis zu gelangen, bedurfte es keines Völkerbundes. Auf einer dritten Haager Konferenz hätte — jetzt, nach dem Weltkriege — wenigstens ebensoviel erreicht werden können, durch Garantie- und Einzelverträge sogar erheblich mehr. Wen trifft die Schuld, daß der Völkerbund auf diesem, seinem eigensten Gebiete versagt hat? Lediglich die Hauptmächte oder wenigstens einzelne unter ihnen. Sie und ihre Satelliten befanden sich im Gegensatz zur Bundesversammlung. Ihre Sprache war übrigens deutlich genug: Wir haben unsere Eroberungen noch nicht abgeschlossen; wenn wir so weit sind und ihr uns das Gewonnene garantieren wollt, dann können wir wieder auf die Abrüstungsfrage zurückkommen. — Die Versammlung hat den Sinn der Rede wohl verstanden. Sie versuchte sogar, einen starken Druck auf den Rat auszuüben, ohne Erfolg jedoch.

Der selbe Gegensatz zwischen Versammlung und Rat oder richtiger den Mächten, die den Kern des Feindbundes bildeten, zeigte sich auch in anderen grundlegenden Fragen, die auf der Bundestagung zu entscheiden waren. An erster Stelle ist die Veröffentlichung der Verträge zu nennen. Wir sahen, daß die Bestimmungen des Artikels 18 bis auf weiteres außer Kraft gesetzt worden sind. Die Mehrheit der Staaten wünschte ihre strenge Durchführung. Jene aber, die die Abschaffung der Geheimdiplomatie in die Bundessatzung aufnahmen, wollten von diesen Verpflichtungen nichts mehr wissen. Die Bundesversammlung hat so viele Zurückweisungen erfahren, daß sie nicht den Mut aufbrachte, den Hauptmächten in der Mandatsfrage dreinzureden. Sie überließ dies Gebiet dem Rat. Es berührte ja auch nur die Interessen der wenigsten Staaten. Eine Ehrenfrage des Bundes daraus zu machen, hätte nur zu wenig aussichtsreichen Konflikten mit den „Mandataren“ geführt.

Der Kolonialraub der Hauptmächte ist schließlich auch für die Zukunft des Bundes ohne große Bedeutung und für die Neutralen und kleineren Staaten nicht von Belang. Für diese liegt der Hauptwert und -zweck des Völkerbundes in der Sicherung des Friedens. Die Bestimmungen der Satzung über die friedliche Beilegung von Konflikten sind aber noch durchaus unzulänglich. Sie laufen im wesentlichen auf ein Interventionsrecht der Hauptmächte hinaus. Da das Schiedsverfahren ein freiwilliges ist, haben es alle Freunde der Hauptmächte in der Hand, ihre Streitfälle vor den Rat zu bringen, wo ihnen weniger Begünstigten gegenüber „Recht" gegeben wird. Nicht eine einzige der Hauptmächte denkt daran, sich einem obligatorischen Schiedsverfahren zu unterwerfen. Das Mißtrauen der kleineren Bundesmitglieder gegenüber den Hauptmächten wird naturgemäß unter diesen Umständen ständig zunehmen. Sie werden ihre Anstrengungen verstärken, die Herrschaft des Rechts zur Geltung zu bringen. Die Aussicht auf Erfolg ist gering. Diese Bestrebungen vermögen jedoch auch Nichtmitglieder zu unterstützen. Die deutsche Schiedsvertragspolitik, wie sie durch den Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag mit der Schweiz eingeleitet wurde, ist durchaus geeignet, die Entwicklung zu fördern, da sie die Mängel der Völkerbundssatzung aller Welt offenbart.

Die kleineren Aufgaben des Völkerbundes, insbesondere jene unpolitischer Art, fallen naturgemäß unter die Zuständigkeit des Rates, des ausführenden Organs. Hier hat die Bundesversammlung sich ganz in die Rolle eines Parlamentes eingelebt, das die Maßnahmen seiner Regierung kritisiert. Die Kritik ist milde, wie es sich in einem Obrigkeitsstaat gehört. Im allgemeinen steht die Versammlung der unpolitischen Tätigkeit des Bundes wohlwollend gegenüber, wenn sie ihr auch Grenzen zu ziehen bestrebt ist. Diese sozusagen technischen Leistungen sind zu begrüßen, dürfen aber nicht überschätzt werden. Es fragt sich sogar, ob nicht bei dem früheren System unabhängiger Konferenzen und freiwilliger Abkommen letzten Endes mehr erreicht wurde. Der Völkerbund ist auch ein zu kostspieliger Apparat, um als Zentralstelle für die Einleitung internationaler Konferenzen sein Dasein rechtfertigen zu können. Es kommt hinzu, daß die Beschlüsse dieser vom Bunde einberufenen Konferenzen an sich noch keine Rechtsverbindlichkeit haben, sondern gerade so wie die Beschlüsse früherer Konferenzen von den einzelnen Regierungen geprüft, bestätigt und ratifiziert werden müssen. Ein Fortschritt gegen früher ist nur dann zu gewärtigen, wenn sich das Verständnis für die gemeinsamen zwischenstaatlichen Interessen erhöht. Dies wäre aber nicht eine Folge der Errichtung des Völkerbundes, sondern eine Voraussetzung für dessen Bestand. Erst die Erfahrung kann lehren, wie sich der Völkerbund zu den Mitgliedstaaten verhalten wird, die den

Beitritt zu internationalen Abmachungen ablehnen, wie dies einzelne Länder früher regelmäßig getan haben. Wie soll er einen Zwang ausüben, wenn ein einzelner Staat gegen die Interessen der Allgemeinheit handelt, insbesondere wenn eine Großmacht sich von einer gemeinsam entworfenen Lösung ausschließt? Von dem „moralischen Druck" der internationalen Meinung darf man nicht allzuviel erwarten, da sich ein jeder Standpunkt rechtfertigen und jedem Argument ein vorzüglicher Gegengrund entgegensetzen läßt. Zwangsmittel besitzt der Bund in solchen Fällen nicht, und seine wichtigen Beschlüsse müssen alle einstimmig gefaßt werden. Bei Satzungsänderungen steht dem überstimmten Staate sogar der Austritt frei. Es ist leider nur zu wahrscheinlich, daß der vielversprechende Anlauf des Völkerbundes auf technischem Gebiet bald in einer Reihe von Vertragsentwürfen stecken bleiben wird, die nur von einem Bruchteil seiner Mitglieder ratifiziert werden.

▽ ▽

Die Universalität und Geschlossenheit des Bundes

Das Interesse der einzelnen Staaten am Völkerbunde ist naturgemäß ein sehr verschiedenes. Die Hauptmächte sehen in ihm ein Mittel zur Beherrschung der Welt, die Feindbundländer eine Garantie ihrer Kriegsbeute, die europäischen Mitglieder einen Weg zur Sicherung des Friedens, die überseeischen zum Teil nur einen interessanten Versuch. Die Verschiedenheit der Auffassung ist nur zu gut erklärlich. Der alte Feindbund hat in Genf noch immer die absolute Mehrheit. Das Kriegsbündnis hat sich zwar gelockert, für zweiunddreißig Staaten bildet aber der Völkerbund lediglich eine Fortsetzung der alten Allianz und der Pariser Konferenz. Der Einfluß der Kontinuität ist von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Der engere Kreis des Feindbundes wird noch immer durch seine Interessengemeinschaft zusammengehalten. Für ihn ist der Völkerbund nicht geschaffen, um den Weltfrieden zu wahren, sondern um den Versailler Vertrag und die anderen Pariser Friedensschlüsse zu erhalten. Sein Blick ist rückwärts gefesselt an die Ergebnisse des Jahres 1919. Die anderen Staaten dagegen schauen in die Zukunft, die voller Sorgen ist. Sie wollen den Völkerbund zu einer Organisation entwickeln, die imstande wäre, neues Unheil abzuwenden. Dementsprechend ist auch die Stellung der einzelnen Länder zur Weiterentwicklung des Bundes grundverschieden. Die Siegerstaaten wollen, daß der Bund seinen exklusiven Charakter bewahre. Er soll ihnen als Werkzeug gegen Außenstehende und gegen die Besiegten dienen. Sie nehmen keinen Anstoß an der damit verbundenen aggressiven Tendenz, die dem eigentlichen Völkerbundsgedanken widerspricht. Die große Mehr-

heit der Bundesversammlung strebt nach Universalität. Sie will nicht, daß der Bund eine G.m.b.H. zur Beherrschung der Welt darstelle, sondern einen Verein, der seine Mitglieder zur Disziplin anhält und ihnen dafür die Gewähr des Friedens und andere Vorteile bietet. Für sie ist der Völkerbund eine politische Organisation der Kulturwelt — zum mindesten soll er sich hierzu entwickeln.

Bevor in Versailles die Friedens„verhandlungen" stattfanden, ist außerhalb des engeren Kreises der Pariser Konferenz niemand auf den Gedanken gekommen, daß die Mittelmächte vom Völkerbund ausgeschlossen werden würden. Bei den Verhandlungen mit den Neutralen am 20. und 21. März 1919 wurde daher die Frage der Universalität überhaupt nicht erwähnt. Später erwartete alle Welt, daß die ehemaligen Gegner der Alliierten bei der ersten Gelegenheit zugelassen werden würden. Argentinien machte bekanntlich in dieser Hinsicht Vorbehalte. Bei Annahme des Gesetzes über den Beitritt zum Völkerbund faßte die niederländische Kammer am 19. Februar 1920 einen Beschluß, der u. a. die Zulassung aller zivilisierten Staaten, die es wünschen sollten, forderte. Die gleiche Auffassung wurde auch von anderen Staaten vertreten. Der Feindbund war aber durchaus entgegengesetzter Meinung. Hymans hat sie in Genf — entsprechend verschleiert — zum Ausdruck gebracht. Der belgische Vorsitzende der ersten Bundesversammlung erklärte in seiner Eröffnungsrede, der Völkerbund habe den Ehrgeiz, nach und nach ein gemeinsames Band um die Nationen zu schlingen.... Ein Geist von Solidarität müsse geschaffen werden. Nicht so sehr die Sorge, Bundesangehörige weniger leicht vergewaltigen zu können als Nichtmitglieder, wie die Absicht, dem ehemaligen Gegner die Rolle eines Ausgestoßenen aufzuzwingen, hat die Hauptmächte veranlaßt, auf dem Ausschluß Deutschlands zu bestehen.

Von den weniger gefährlichen Besiegten sind zunächst das lebensunfähige Österreich, sowie Bulgarien und dann Ungarn in den Bund aufgenommen worden. Schließlich wurde seitens der Hauptmächte an die siegreiche Türkei eine Einladung gerichtet. Die Zulassung der russischen Randstaaten war an sich eine Selbstverständlichkeit. Sie wurde durch die unklare Rußlandpolitik der Hauptmächte um ein Jahr verzögert. Außerdem wurden eine Reihe kleiner Staaten aufgenommen, die man wohl auf der Pariser Konferenz übersehen hatte. Es läßt sich nicht sagen, daß der Bund in den ersten drei Jahren seines Bestehens große Fortschritte hinsichtlich der Universalität gemacht hätte. Der Beitritt einiger kleiner und schwacher Länder kann auch das Ausscheiden der Vereinigten Staaten nicht aufwiegen. Zahlenmäßig betrachtet ist das Bild etwas günstiger. Ursprünglich bestand der Völkerbund aus 32 Feindbundmächten, von denen jedoch drei (die Vereinigten Staaten, Ecuador und Hedjas) keinen der Friedensverträge ratifizierten. Gleich nach der Gründung wurden 13 Neutrale aufgenommen, so

daß auf der ersten Bundestagung (1920) 42 Staaten vertreten waren. 6 Mitglieder wurden neu aufgenommen, so daß deren Zahl auf 48 stieg. Da aber 6 Staaten [1]) der zweiten Bundestagung fernblieben, waren auf ihr nur 42 vertreten. 1921 erfolgten 3 Neuaufnahmen. Damit stieg die Mitgliederzahl auf 51. Auf der dritten Bundesversammlung fehlten aber wiederum 5 Mitglieder [2]), so daß der Bund tatsächlich nur aus 46 Staaten bestand. 1922 erfolgte nur eine Neuaufnahme.

Der Unterschied zwischen Feindbund und Neutralen und insbesondere den Alliierten und ihren Gegnern ist selten offen zur Sprache gebracht worden. In der Rede, mit der er die erste Bundesversammlung schloß, erklärte aber der Vorsitzende, Hymans (Belgien): Wenn der Bund auch nicht Universalität habe erreichen können oder erreichen wollen, so habe er immerhin sechs Staaten neu aufgenommen. Dadurch habe er die Großmut der Sieger bewiesen und gezeigt, daß er auf die Loyalität der Besiegten vertraue [3]). Damals waren von den Mittelmächten nur Österreich und Bulgarien aufgenommen worden. Seither haben die Sieger sich nie wieder ihrer Großmut gerühmt.

Bei alledem besteht aber kein Zweifel, daß dem Völkerbund selbst aus seiner Unvollständigkeit Schaden erwächst. Die Neutralen sprechen dies offen aus, die Feindbundmächte sind nicht in der Lage, es zu bestreiten. Wie sehr die Universalität in der Natur des Völkerbundes liegt, zeigt die Praxis, die sich nicht an die engherzigen Bestimmungen der Satzung halten konnte. Die erste Hauptversammlung des Internationalen Arbeitsamts hat bereits am 30. Oktober 1919 Deutschland als Mitglied aufgenommen, obwohl nach Artikel 387 des Versailler Vertrages nur „die Mitgliedschaft des Völkerbundes die Mitgliedschaft in dem genannten Verbande mit sich bringt". Der Rat selbst hat auf seiner Tagung in London am 13. Februar 1920 einen amerikanischen Juristen (Elihu Root) in die Kommission berufen, die die Satzung für den Ständigen Internationalen Gerichtshof ausarbeiten sollte; ein zweiter (J. B. Moore) wurde 1921 zum Richter erwählt. Deutschland und andere Nichtmitglieder wurden zur Brüsseler Finanzkonferenz und zu den Verkehrskonferenzen in Paris und Barcelona eingeladen, zu den letzteren freilich nur mit beratender Stimme, im ersteren Falle, nachdem vorher die Interessen der Hauptmächte durch Beschränkung des Verhandlungsstoffes seitens des Obersten Rates völlig „gesichert" worden waren. Der Rat des Völkerbundes

1) Argentinien, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Peru und Salvador.
2) Von den 1921 Ferngebliebenen war Guatemala wieder erschienen.
3) Sogar Motta (Schweiz) hatte sich im Laufe der ersten Bundestagung so weit zum Ententestandpunkt bekehrt, daß er in seinem Schlußwort die Aufnahme besiegter Staaten als ein Symbol der Fortentwicklung des Bundes hinstellte. Der Sieg schafft Recht, der Besiegte ist verurteilt!

hat am 28. Oktober 1920 die Vereinigten Staaten eingeladen, einen Vertreter für den Rüstungsausschuß zu entsenden, wobei er freilich eine Absage erhielt. Das zur Mitarbeit stets willige Deutschland beteiligt sich dagegen an den Arbeiten von nicht weniger als sieben (unpolitischen!) Kommissionen und Ämtern des Völkerbundes.

Diesem ist zu wünschen, daß er allmählich sich zu einer alle zivilisierten Staaten umfassenden Vereinigung auswächst und die Klassenunterschiede fallen läßt, die er zwischen ursprünglichen, zugelassenen und nicht gewünschten Mitgliedern errichtet hat. Ohne einen Fortschritt in dieser Richtung ist sein Bestand gefährdet. Er kann nicht ungestraft sich gegen die wesentlichsten Voraussetzungen eines wahren Völkerbundes versündigen. Auf die Gefahren, die ihm aus dem Vorhandensein von Nichtmitgliedern erwachsen, und auf die Richtlinien, die er deshalb seiner Politik geben müßte, wurde bereits in einem Antrage hingewiesen, den Argentinien der Bundesversammlung am 4. Dezember 1920 vorlegte. Es heißt in seiner Begründung: Die Macht des Völkerbunds beruht auf der Vereinigung der größtmöglichen Zahl von Staaten. Je weniger Staaten außerhalb der Gesetze des Bundes stehen, desto zahlreicher sind die Mitglieder, die seiner Diziplin und den Mitgliederpflichten unterworfen sind. Die Nichtzulassung einzelner Länder könne einen gefährlichen Antagonismus schaffen und den Ursprung einer gegen den Völkerbund gerichteten Staatenliga und damit eine Ursache dauernder Gefahr für den Weltfrieden werden. Die argentinische Delegation folgerte hieraus, daß der Beitritt zum Völkerbunde jedem international anerkannten Staate freistehen müßte.

Ihr Antrag gelangte indessen nicht zur Annahme, ja 1920 nicht einmal zur Erörterung, da die argentinischen Vertreter sich am gleichen Tage von der Bundesversammlung zurückzogen. Es ist auch weder auf dieser ersten Tagung noch auf den späteren ein Beschluß gefaßt worden, der den Wunsch zum Ausdruck brachte, die noch nicht dem Bunde angehörenden Staaten aufzunehmen. Dieser Wunsch besteht zweifellos bei der Mehrzahl der Mitglieder, und es hat an warnenden Stimmen nicht gefehlt. Obwohl 1920 von allen Seiten eine Art Feststimmung vorgespiegelt wurde, sind doch auch skeptische Äußerungen gefallen. Zweimal hat Motta, der Präsident der Schweizer Eidgenossenschaft, den Zweifeln Ausdruck verliehen, die wohl alle im Herzen hegten. Am 15. November sagte er, nach einer milden Kritik des Bundes hinsichtlich seiner unvollständigen Zusammensetzung und Satzung: „Selbst wenn das gegenwärtige, von so vielen Staaten errichtete Gebäude dem Zusammenbruch geweiht wäre, würden seine Fundamente noch fortbestehen.“ Das sind merkwürdige Worte für eine Eröffnungsrede! Am 15. Dezember sprach er sich noch deutlicher aus. Bei der Erörterung der

damals vorliegenden Zulassungsgesuche erklärte er: „Es wäre — wenn Sie mir gestatten, diesen heißen Boden zu betreten — ein Mangel an Aufrichtigkeit, vielleicht auch ein Mangel an Mut, und wir würden uns gegen den Geist des Völkerbundes versündigen, wollten wir uns der Tatsache verschließen, daß der Völkerbund große Lücken aufweist: Es fehlen uns die Vereinigten Staaten, Rußland und Deutschland." Bei der Nennung Deutschlands sprang sogleich Viviani (Frankreich) auf und rief über die Versammlung hinweg: „Ich bitte ums Wort!" Motta ließ sich aber durch diese unhöfliche Unterbrechung nicht beirren, sondern setzte auseinander, daß er noch immer auf den Beitritt der Vereinigten Staaten hoffe, den man nötigenfalls mit Zugeständnissen erkaufen sollte. Rußland wünschte er Genesung und empfahl dem Völkerbund, seine Aufmerksamkeit der russischen Frage zuzuwenden. Die Ablehnung des Zulassungsgesuchs Deutschlands vom 29. Mai 1919 durch die Pariser Friedenskonferenz mißbilligte er. Er hoffe, daß ein anderer Geist herrschen werde, wenn einmal Deutschland in Genf seine Aufnahme beantrage. Diese Frage sei nicht allein für die Schweiz von Bedeutung, sondern für ganz Europa; sie berühre das Problem der Universalität, ja den Bestand des Völkerbundes. „Wir können zwei, drei, ja vielleicht auch mehr Jahre ohne diese Universalität leben; wenn aber unser Bund dazu verurteilt wäre, allzu lange den Mangel an Universalität zu ertragen, dann trüge er in sich selbst den Keim der langsamen, aber unaufhaltsamen Auflösung." Auch der persische Vertreter erklärte am 15. Dezember 1920, wenn man einzelnen Staaten die Aufnahme verweigere, sei die Bildung eines neuen Verbandes in Amerika oder in Rußland zu befürchten. Dies würde ein tatsächliches Unglück bedeuten [4]).

Die zweite Bundestagung schenkte der Frage der Universalität weniger Beachtung. Auf der dritten erhob aber, angesichts der allgemeinen Verschlechterung der europäischen Lage, Trygger (Schweden) am 8. September 1922 seine warnende Stimme. „Ich halte es für äußerst erwünscht, daß der Völkerbund jetzt erkläre, sein Bestehen habe wenig Wert, wenn nicht gegenseitige Verständigung und internationale Solidarität zwischen den Völkern herrscht, und wenn wir uns noch immer als Sieger, Besiegte und Neutrale betrachten, statt als mehr oder minder unglückliche Männer und Frauen, die ihre Kräfte vereinigen müssen, um die Zivilisation

4) Von Hardings Völkerbundsplänen ist es bald still geworden. Dagegen haben die Russen schon vor der Konferenz von Genua (1922) in ihrem unmittelbaren Einflußgebiet, also im Kaukasus und Zentralasien, nicht ableugbare Erfolge im Ausbau der zwischenstaatlichen Gemeinschaft aufzuweisen, wenn auch stets nur auf bolschewistischer Grundlage. Diese Erfolge verdanken sie zum großen Teil der Anerkennung des Selbstbestimmungsrechtes, das sie nicht nur im Munde führen, sondern auch in der Grenzziehung betätigen. Unter dem Einfluß von Moskau gelang die Scheidung der Nationalitäten in einem Umfange, der früher niemals erreicht worden ist.

und den Wohlstand der Menschheit zu erhalten." Es ist bezeichnend, daß Trygger nicht die Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund forderte: Wenn Deutschlands Zulassung der Welt von Nutzen sein soll, muß ein Wandel der Politik der Hauptmächte vorhergehen; die Aufnahme selbst kann und wird diesen Wandel nicht herbeiführen.

Hinsichtlich der Universalität des Völkerbundes besteht ein offensichtlicher Gegensatz zwischen den Hauptmächten und ihren Satelliten sowie den übrigen Staaten, insbesondere den Neutralen[5]). Die Beweggründe der letzteren sind nicht allein auf theoretische Erwägungen oder gar auf Wohlwollen für Deutschland zurückzuführen. Auch wenn man den Feindbund nicht mehr als geschlossene Gruppe betrachten kann, so erscheint es doch im Sinne einer gesunden Völkerbundspolitik unerläßlich, ein Gegengewicht gegen den geschlossenen Verband der alliierten Hauptmächte Europas zu schaffen. Die hierauf gerichteten Bestrebungen beschränken sich keineswegs auf die außereuropäischen Länder, sondern machen sich auch bei anderen und sogar alliierten Staaten bemerkbar. Den Einfluß der alten Entente aufzuwiegen, ist gegenwärtig natürlich unmöglich. Es genügt aber bereits das Vorhandensein eines zweiten Poles. Dann würde der Bund neutralisiert, dann könnten die vielen Stimmen der mittleren und kleineren Staaten die Entscheidung nach Belieben hier- oder dorthin tragen: freilich nicht bei der Abstimmung über grundlegende Dinge, weil hier der Riegel der Einstimmigkeit vorgeschoben ist. Zahlreiche Fragen werden aber durch das Gewicht der Meinungen und durch den moralischen Einfluß einer Mehrheit entschieden. Als Gegenpol kämen nur drei Länder in Frage, die Vereinigten Staaten, Deutschland und Rußland, ferner eine geschlossene Gruppe von Staaten, etwa der südamerikanischen oder auch nur die A-B-C-Staaten mit oder ohne Spanien. Eine derartige Fraktionsbildung erfordert aber vorherige Vereinbarung. Sie ist weder 1920, 1921 noch 1922 erfolgt und würde auch in Zukunft auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen. Die Vereinigten Staaten halten sich aus bekannten Gründen dem Völkerbunde fern. Die Mitglied-

5) Daß die Bundesversammlung sich der Bedeutung der Universalität durchaus bewußt ist, zeigt die jeweilige Besetzung ihrer Zulassungskommission. Ihr haben stets besonders hervorragende Delegierte angehört. 1920 waren nicht weniger als vier Außenminister darunter (Pueyrredon, Politis, Karnebeek und Benesch), der Bundespräsident Motta, Viviani, Fisher, Tittoni, Nansen, Branting u. a. Auf der zweiten und dritten Tagung war die Besetzung weniger glänzend, dies erklärt sich aber vornehmlich daraus, daß die Bundesmitglieder nicht mehr ihre besten Köpfe nach Genf entsandten. Immerhin gehörten dieser Kommission 1921 Cecil, Hymans, da Cunha, Edwards, Fisher, Ishii, Nansen, Branting und Motta an, und 1922 wiederum Cecil, Hymans, Fisher, Ishii, Nansen, Branting, Motta sowie Hanotaux, Benesch und Loudon.

schaft Rußlands kommt zunächst nicht in Frage. Es bliebe also nur Deutschland übrig. Das Interesse der Neutralen und kleineren Staaten an unserem Eintritt in den Völkerbund beruht nicht zuletzt auf der Erwartung, daß Deutschland in Wahrung seiner eigenen Interessen immerwährend neue Reformen verlangen werde, daß aber die Hauptmächte in der Regel nur solchen Forderungen Entgegenkommen zeigen werden, die der Gesamtheit der übrigen Staaten zugute kommen. Die Neutralen würden vermutlich in solchen Fällen Deutschland soweit Gefolgschaft leisten, als sie dies ohne Gefahr tun können, aber immer bereit sein, uns im Stich zu lassen und sich mit den Hauptmächten direkt zu verständigen. Zu schwach und zu uneinig, um selbst tatkräftig aufzutreten, wünschen sich diese Staaten, daß Deutschland ihre Kastanien aus dem Feuer hole. Deutschland würde aber im Völkerbund nicht als Reformator auftreten können, da es bereits übergenug eigene Angelegenheiten zu verfechten hat. Dem Völkerbund muß es überlassen bleiben, sich den notwendigen Fortschritt selbst zu erkämpfen. Gegen Deutschlands Kandidatur als Gegenpol sprechen aber auch andere sehr erhebliche Bedenken. Man wird Deutschland nicht gut auf das Schild erheben können, solange es noch das Brandmal trägt, das die Kriegspropaganda ihm anheftete. Der Rostschmutz der Verleumdung, die sogar die Grundzüge des deutschen Wesens dem Ausland gegenüber nahezu völlig verdeckte, muß sich erst mit der Zeit lösen und durch zielbewußte Aufklärungsarbeit entfernt werden. Trotzdem ist 1920 die Frage der Zulassung Deutschlands aufgeworfen worden. Der Widerstand des Feindbundes war aber viel zu groß, als daß die Freunde eines wahren Völkerbundes mit ihren Wünschen hätten durchdringen können. Der Grund ist derselbe, der in der Antwort an den König des Hedjas zu lesen steht: Der Krieg geht noch fort. Die alliierten Hauptmächte denken nicht daran, Deutschland einen baldigen Frieden zu gewähren. Die Vernichtung und Ausplünderung Deutschlands soll noch auf unbestimmte Zeit fortgesetzt und das überlieferte Verfahren des Diktats und militärischen Zwanges beibehalten werden. Der Völkerbund darf den Siegern nicht in den Arm fallen. Der Frieden von Versailles ist eine Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln. Das ist der Schlüssel zu dieser Frage, auch dort, wo die Haltung Englands von der französischen abweicht.

Trotzdem der Versailler Völkerbund in seiner Gesamtheit in einem — von den Gründern beabsichtigten — Gegensatz zu den Nichtmitgliedern, oder wenigstens einigen von ihnen, steht, ist die innere Geschlossenheit des Bundes eine Fiktion. Sie wäre auch — selbst in einem wahren Völkerbunde — weder natürlich noch notwendig. Gegensätze werden immer vorhanden sein, und es kommt weniger in Frage, sie zu beseitigen, als Mittel für ihren zweckmäßigen und friedlichen Ausgleich zu finden. In Genf wird grund-

sätzlich die Einmütigkeit betont; trotzdem sehen wir innerhalb der Bundesversammlung bereits die Anfänge einer Fraktionsbildung, die natürlich in den meisten Fällen auf politische Zusammenhänge außerhalb des Völkerbundes zurückzuführen ist. Man kann beobachten, daß sich bei der Stimmenabgabe immer wieder bestimmte Staatengruppen zusammenfinden. Diese Entwicklung wäre sicherlich schon weiter gediehen, wenn der Bund sich besser entwickelt hätte und die verschiedenen Länder seinen Tagungen größere Beachtung schenkten. Die stärkste Fraktion ist natürlich der Feindbund. Sie ist jedoch nicht mehr sehr diszipliniert. Es halten im wesentlichen nur noch die Räuber von Versailles zusammen, während ihre Mitläufer meist schon eigene Wege gehen. Portugal z. B. schließt sich gerne fortschrittlichen Bestrebungen an. Die Neutralen treten nur ganz selten als geschlossene Gruppe auf, dagegen halten die drei skandinavischen Staaten, die Niederlande und die Schweiz sehr oft zusammen. Auch die Ostseestaaten, die früher zu Rußland gehörten, zeigen starke Neigung zu einem gemeinsamen Vorgehen. Das gleiche gilt von den süd- und mittelamerikanischen Staaten, besonders seit dem Ausscheiden von Argentinien und Peru, deren jahrzehntealte Entente in einem Gegensatz steht zu einer ähnlichen bündnisfreien Gemeinschaft ihrer in Genf verbliebenen Nachbarstaaten. Spanien hospitiert bei dieser Fraktion und tritt bei zahlreichen Gelegenheiten als ihr Wortführer auf. Der nicht abzuleugnende Gegensatz zwischen den außereuropäischen Staaten und der alten Welt hat bisher immer nur zu vorübergehenden Konstellationen von Eintagsdauer geführt. Interessant ist die Haltung der englischen Dominien und Kolonien, von denen bekanntlich fünf ihre eigene Vertretung im Völkerbund haben. Anfang November 1920 hatten ihre Delegierten vor der Bundestagung eine Zusammenkunft mit den englischen in London unter dem Vorsitz von Lloyd George. Bei dieser Gelegenheit wurde die gesamte Tätigkeit der Delegationen auf der bevorstehenden Bundestagung besprochen. 1921 und 1922 hat vermutlich ebenfalls eine Verständigung stattgefunden. Das Zusammenspiel gelang ganz vorzüglich. Besonders dort, wo in grundsätzlichen Fragen eine Meinungsverschiedenheit mit Frankreich bestand, sandte England gerne seine Dominien vor, um dann seinerseits vermittelnd einzugreifen und Kompromißvorschläge zu machen.

Eine besondere Rolle spielt Japan im Völkerbund, zu dessen eifrigsten Anhängern es gehört. Das Kaiserreich des fernen Ostens hat bereits auf der Pariser Friedenskonferenz erkannt, daß es nie wieder eine so günstige Gelegenheit haben werde, im Konzert der Völker eine große Rolle zu spielen. Durch den ständigen Sitz im Rat und die Anerkennung als Hauptmacht wurde es für manche Enttäuschung und nichterfüllte Kriegsversprechen entschädigt. Japan hält an der errungenen Stellung fest. Es hat niemals gedroht,

sich von der Pariser Konferenz zurückzuziehen, wie dies z. B. Italien tat, das ebenfalls unerfüllbare Wünsche verfocht. Japan wird sicherlich auch im Völkerbund ausharren, selbst wenn dieser seine überseeischen Mitglieder verlieren und auf Europa beschränkt werden sollte.

Der Völkerbund ist jedoch kein Staatenparlament. In der Genfer Arena ist kaum mehr als der erste Ansatz zur Fraktionsbildung vorhanden. Bei der Abstimmung ergibt sich in den meisten Fällen eine Zufallsmehrheit, wenn auch eine Gruppe reaktionärer Staaten unter Frankreichs Führung fast immer geschlossen auftritt. Deutschland würde, als Mitglied, in dieser Versammlung recht häufig isoliert dastehen und selbst den fortschrittlichsten Ländern als revolutionär erscheinen. Würde allerdings auch Rußland aufgenommen, so hätte es an diesem Kameraden des Unglücks einen natürlichen Bundesgenossen.

Im wesentlichen ist die Versailler Allianz noch immer das, was ihre Schöpfer anstrebten. Drei Bundestagungen haben hieran so gut wie nichts geändert. Dank ihrem außerordentlichen Einfluß im Rat haben die Alliierten die Leitung des Bundes fest in der Hand. Einen ernstlichen Versuch der Auflehnung seitens der Mehrheit hat es bisher nicht gegeben. Die deutlichsten Symptome einer gewissen Unzufriedenheit zeigten sich 1920, als Argentinien eine grundlegende Reform der Bundessatzung forderte, die Schweiz, Portugal und die skandinavischen Länder ebenfalls einschneidende Änderungen vorschlugen. Seither ist der Kampf abgeflaut. Er wird auch nicht mehr offen geführt, weil die fortschrittlichen Staaten fürchten müssen, daß das Ansehen des Bundes darunter leide. Daß aber ein Gegensatz zwischen dem Rat und der Mehrheit der Bundesversammlung besteht, läßt sich nicht verbergen, und die Unzufriedenheit der letzteren tritt bei verschiedenen Gelegenheiten deutlich zutage. Sie spiegelt sich wider in der geringeren Bundesfreudigkeit, die fünf Staaten bereits bestimmte, ihre Mitarbeit einzustellen. Die Hauptmächte sind bemüht, den Gefühlen der kleineren Staaten Rechnung zu tragen, gleichzeitig aber ihrem Bund seinen ursprünglichen Charakter zu erhalten. In diesem Sinne ließen sie 1921 eine große Anzahl an sich unwesentlicher Satzungsänderungen zu und bewilligten 1922 der Mehrheit zwei weitere nichtständige Sitze im Rat. Das alles sind aber nur Notbehelfe. Der vorhandene Gegensatz wird sich auf die Dauer nur durch eine Reform der Bundesverfassung beseitigen lassen, und hierauf lassen sich die Hauptmächte nicht ein.

▽ ▽

Satzungsänderungen

Die Frage der Revision der Satzung kann man nicht besser stellen, als es der portugiesische Delegierte Alfonso Costa am 2. Dezember 1920 getan hat. In Wahrheit ist doch, sagte er, der Bundes-

vertrag von den Siegerstaaten geschaffen worden. Sie sind zwar zahlreich, bilden aber für sich allein noch nicht den Völkerbund. Es ist nur natürlich, daß heute die Gesamtheit der Mitglieder des Bundes die Satzung prüft, um sie den Bedürfnissen eines Bundes anzupassen, der gegenwärtig andere Staaten umfaßt als die, welche die Satzung aufgestellt haben. Costa sprach sich grundsätzlich für eine Revision der Bundesverfassung aus, soweit diese Mängel aufweise, und es bleibt bemerkenswert, daß der Vertreter Portugals, eines Feindbundstaates, bereits auf der ersten Bundestagung aus der Unvollkommenheit der Satzung unumwunden die Schlußfolgerung zog, daß man sie abändern müsse. Er hätte auch daran erinnern können, daß der erste Pariser Entwurf vom 14. Februar 1919, der keine wesentliche Umgestaltung mehr erfahren hat, in zehn Sitzungen, die endgültige Fassung in weiteren fünf Sitzungen von — alles zusammen — dreißigstündiger Kommissionsarbeit zustande gekommen ist. Sollte das Verfahren nicht etwas überhastet erscheinen, dessen Ergebnisse selbst die meisten Feindbundstaaten und die Neutralen vorbehaltlos annehmen mußten? Es handelte sich doch schließlich um einen ersten Versuch, um die Anwendung unerprobter Verfahren. Sollten nicht die kleineren Staaten wenigstens nachträglich zu Worte kommen? Mußte nicht vom ersten Tage an aus der Erfahrung Nutzanwendung gezogen werden? Der Schweizer Bundespräsident Motta sprach in seiner Eröffnungsrede zur ersten Bundesversammlung ganz unverblümt von den „Lücken und unvermeidlichen Mängeln des ersten Völkerbundsvertrages".

Die alliierten Hauptmächte waren 1920 durchaus anderer Meinung. Sie wußten natürlich sehr wohl, daß sie sich nicht auf die Dauer gegen Satzungsänderungen sperren könnten, wenn der Völkerbund am Leben bleiben sollte. Für den Augenblick schien aber in ihren Augen bereits viel gewonnen, wenn sie alle diesbezüglichen Anträge in den Akten des Rates begraben und damit zum mindesten bis zur nächsten Bundesversammlung vertagen konnten. Es ist recht bezeichnend, daß es der Opportunist Balfour war, der am 2. Dezember 1920 vor der Bundesversammlung die Entscheidung der (1.) Kommission für organisatorische Fragen begründete, daß alle Anträge auf Abänderung abzulehnen seien. In geschickter Weise setzte dieser erfahrene Politiker auseinander, daß die Satzung gewiß unzulänglich, daß aber der Zeitpunkt für ihre Revision noch nicht gekommen sei. Er vermied es sorgfältig, sie als unabänderlich hinzustellen. Von einer Nachprüfung des Diktats der Hauptmächte wollte er aber nichts wissen. Zur Rechtfertigung seiner Auffassung führte er zwei Gründe an. Einmal dürfe im Augenblick nichts unternommen werden, was einer Abänderung der Friedensverträge gleichkomme, in denen ja die Satzung aufgenommen sei. „Wir hielten es für sehr unangebracht, daß die Bundesversammlung im gegenwärtigen Zeitpunkt und unter den augenblicklichen Um-

ständen sich daran mache, jene große internationale Urkunde zu zerpflücken, die den Frieden der Welt besiegelte." Sodann sei die Satzung erst zu kurze Zeit in Kraft, als daß man Erfahrungen hätte sammeln können. Die gleichen Argumente waren bereits im Schoße der (1.) Kommission vorgebracht worden. In ihrer zweiten Sitzung, am 22. November 1920, stand die Frage zur Erörterung, ob zur Prüfung der Änderungsanträge der drei skandinavischen Reiche eine Unterkommission eingesetzt werden solle, oder ob die Vorschläge abzuweisen seien. Bei der Vertretung der Anträge führte der schwedische Delegierte aus, daß die Bundessatzung Mängel und Unklarheiten enthalte, wie das gar nicht anders möglich sei. Die grundlegende Revision der Satzung sei aber eine heikle Frage, die zurzeit nicht überstürzt werden dürfe. Deshalb beschränkten sich die skandinavischen Vorschläge auf das im Augenblick Notwendigste.

In der Tat rührte keiner der nordischen Anträge an die Grundgedanken der Bundesverfassung, mit Ausnahme des Vorschlags, dem Internationalen Gerichtshof obligatorischen Charakter zu geben, wie dies (auf Grund einer unzulässigen Auslegung der Artikel 13 und 14) bereits im Entwurf der Juristenkommission des Völkerbundes vorgesehen war. Die Notwendigkeit einer Ergänzung der unklaren Bestimmungen des Artikels 16 über die Anwendung der Blockade wird sich nicht bestreiten lassen. Diesem sowie auch den übrigen Anträgen betreffend die jährliche Tagung der Bundesversammlung und den Wechsel der nichtständigen Mitglieder des Rates, die in der Geschäftsordnung der Bundesversammlung geregelt wurde, konnte ohne Satzungsänderung Rechnung getragen werden. Es wäre für die Kommission leicht gewesen, sich auch mit den übrigen Fragen zu befassen, ohne zu einer Verfassungsrevision zu schreiten. Viviani erhob aber sogleich im Namen Frankreichs gegen jedes derartige Vorgehen Einspruch und machte geltend, daß die erste Bundesversammlung nichts unternehmen dürfe, was den Anschein einer Abänderung der Bestimmungen des Versailler Vertrages erwecke. Deshalb seien alle Anträge auf Satzungsänderung grundsätzlich abzulehnen. Balfour (England) stimmte ihm zu, und die Vertreter Südslaviens und Rumäniens flehten die Kommission an, nichts zu tun, was den Versailler Vertrag beeinträchtigen könne, der die Grundlage ihrer nationalen Freiheit bilde. Der Betrugsfrieden, die größte Vergewaltigung der Neuzeit, als Magna Charta Libertatum ist zum mindesten grotesk! Die Abstimmung über die Frage, ob sich die Bundesversammlung mit Anträgen auf Satzungsänderung befassen solle oder nicht, ergab eine Mehrheit von 20 zu 8 bei drei Stimmenthaltungen. Mit den skandinavischen Ländern stimmten nur Argentinien, Cuba, Holland, Panama und Siam. In der Bundesversammlung war die konservative Mehrheit noch größer, denn hier

erhob sich am 2. Dezember 1920 bis zum Augenblick der Stimmabgabe kein nennenswerter Widerspruch gegen diesen Beschluß.

Einen dritten Grund, der für die Ablehnung jeder Satzungsänderung sprach, verschwieg Balfour der Versammlung, wenn er auch in der Kommission wahrscheinlich erörtert worden ist. Es bestand 1920 noch immer die Hoffnung und die Möglichkeit, daß die Vereinigten Staaten dem Bunde beitreten würden. Sicherlich hätten sie in diesem Falle einschneidende Satzungsänderungen gefordert. Die Alliierten wären nicht in der Lage gewesen, diese abzulehnen, und konnten bestenfalls nur hoffen, ein Kompromiß zu erzielen. Wäre aber die Revision der Satzung bereits auf der ersten Bundesversammlung eingeleitet worden, dann hätte dies die amerikanischen Senatoren zu weitgehenden Vorbehalten und Vorschlägen ermutigt. Öffneten die nordischen Staaten oder Argentinien eine Bresche, so hätten die Vereinigten Staaten diese erheblich erweitert, und eines Tages konnten Deutschland und vielleicht auch Rußland neue demokratische Forderungen als Bedingung für ihren Eintritt stellen. Principiis obsta, wird man den Antragstellern in Genf gesagt haben. Dieser Gesichtspunkt hat sicherlich mehr als die beiden Gründe, die Balfour bekanntgab, dazu beigetragen, daß Norwegen, Schweden, Dänemark, Holland und die Schweiz sich mit der Verweisung aller Anträge an den Rat einverstanden erklärten.

Man kann wirklich nicht sagen, daß die beiden Einwendungen von Balfour sehr stichhaltig waren. Er mußte zugeben, daß die Satzung nicht unabänderlich sei. Die Friedensschlüsse sollen aber nach der Absicht ihrer Verfasser dreißig Jahre und noch länger in Kraft bleiben. Die Gefahr, daß sie durch eine Revision des Völkerbundes beeinträchtigt würden, besteht während dieser ganzen Zeit. Es können natürlich nicht alle Abänderungsanträge inzwischen abgewiesen werden. Die Dinge liegen ein wenig anders, als sie dargestellt wurden. Der Feindbund ist sich sehr wohl bewußt, daß die Verträge teilweise undurchführbar und nicht nur wegen ihres Inhaltes, sondern vor allem wegen der Art ihres Zustandekommens im höchsten Grade unmoralisch, anrüchig und anfechtbar sind. Mit dem wahren Völkerbundsgeiste sind sie völlig unvereinbar. Die Alliierten waren daher bestrebt, alle wesentlichen Punkte der Verträge, so vor allem die Reparationsbestimmungen, durch neue Abmachungen zu ersetzen, denen sie den Schein eines Vertrages zu geben hofften, was ihnen in Versailles mißlang und weder in Spa, noch in London, noch in Cannes glückte. Das Ziel, das Versailler Diktat in einigen seiner wichtigsten Punkte durch neue Vereinbarungen zu ersetzen, wurde bisher nicht erreicht. Bis diese Periode vorüber und die erste Ausplünderung, die Entwaffnung, die Liquidation beendet war, wollten die Hauptmächte freie Hand haben, damit der Völkerbund dann vor vollendete Tatsachen gestellt wurde und sie Verträge aufweisen könnten, die weniger als die Pariser

Friedensschlüsse der Kritik ausgesetzt wären. Zunächst wurde über den Völkerbund der „Ausnahmezustand" verhängt. Hierunter fällt auch das Verbot der Zulassung Deutschlands.

Die Behauptung von Balfour, daß in der kurzen Zeit des Bestehens des Völkerbundes noch nicht genug Erfahrungen gesammelt seien, um eine Änderung der Satzung zu rechtfertigen, ist nicht ernst zu nehmen. Einzelne Organisationsfehler liegen auf der Hand. Es bedarf z. B. kaum der Ausführung, daß einem Internationalen Gerichtshof, dessen Anrufung im Belieben der Parteien steht, nur die Bedeutung eines ständigen Schiedshofs zukommt. Die einjährige Völkerbundspraxis hatte bereits eine ganze Reihe weiterer Schäden aufgedeckt. So die Unzulänglichkeit der Bestimmung über die Abrüstung, das schädliche Übergewicht der alliierten Hauptmächte im Rat, die Nachteile des Mangels an Universalität, die ungerechte Verteilung der Kosten. Allen diesen Punkten trugen Anträge Rechnung, die bereits 1920 vorlagen. Dabei handelte es sich meist um Wünsche und Vorbehalte, die schon vor Begründung des Völkerbundes ausgesprochen worden waren.

Die Sitzung der Bundesversammlung vom 2. Dezember 1920 ist kein Ehrentag für den Völkerbund gewesen. Nur Portugal erhob Bedenken gegen die Verweisung der Änderungsanträge an den Rat. Die Schweiz wandte sich gegen die Begründung von Balfour, insofern sie einen Zusammenhang der Bundessatzung mit den Friedensverträgen feststellte. Argentinien und Paraguay waren die einzigen, die gegen die Annahme des Berichtes der Kommission stimmten. Da es sich nach der Auffassung des Büros um eine Frage des Verfahrens handelte, genügte die vorhandene Mehrheit zur Beschlußfassung.

Bekanntlich hat die argentinische Delegation auf diesen Beschluß hin ihre Tätigkeit eingestellt. In dem Briefe, den Pueyrredon am 4. Dezember 1920 an den Vorsitzenden der Bundesversammlung richtete, heißt es: Die Völker werden den Völkerbund nach seinen Werken beurteilen und nur so an ihn glauben; nur in einer Atmosphäre des Vertrauens der öffentlichen Meinung kann der Völkerbund leben. Die Mitglieder dieser Versammlung werden in einigen Tagen auseinandergehen, ohne eine Erörterung der großen Verfassungsfragen, die gerade der öffentlichen Meinung die beste Gewähr für die Weitsicht und Organisationskraft des Bundes geben würde. . . . Wir hätten uns mit der Vertagung jeder Frage zweiter Ordnung abgefunden; wir können dies aber nicht bei Vorschlägen grundlegender Art, die bestimmt sind, den Völkerbund zu ergänzen und zu festigen [1]). . . . Die Annahme oder Ablehnung der in diesen

1) Pueyrredon hat späterhin erklärt, daß er in die Vertagung seines Antrages auf Zulassung aller Nationen wohl eingewilligt hätte, die Einführung der obligatorischen Gerichtsbarkeit bilde aber eine wesentliche Vorbedingung für die moralische und rechtliche Existenz des Völkerbundes und dulde

Anträgen enthaltenen großen Gedanken, die dem Völkerbund vorgelegt worden sind, hätte unserem Lande (Argentinien) und der öffentlichen Meinung gezeigt, von welchen Grundsätzen der Völkerbund sich leiten lassen will.

Lord Robert Cecil suchte am 6. Dezember 1920 den peinlichen Eindruck zu verwischen, den die argentinische Erklärung hinterließ, indem er darauf hinwies, daß die argentinischen Anträge noch gar nicht eingebracht worden seien, und behauptete, sie hätten sehr wohl erörtert werden können, wenn nur Pueyrredon geblieben wäre. Dieser hatte aber die Lage richtig erfaßt und erkannt, daß die Hauptmächte damals entschlossen waren, auch nicht die kleinste Änderung ihrer Satzung zuzulassen, von den weitgehenden argentinischen Vorschlägen schon gar nicht zu reden. Er war aber leider nicht mehr im Saale, um Cecils weitere Behauptung richtigzustellen, daß die alten Methoden der Diplomatie tot seien. Sie waren sehr im Gegenteil noch durchaus lebendig und stark genug, um die argentinische Delegation aus Genf zu vertreiben. Sie ist bisher nicht dorthin zurückgekehrt; es ist auch unbekannt geblieben, ob und mit welchen Mitteln der Völkerbund versucht hat, die Beziehungen wieder aufzunehmen.

Die Anträge der ersten Bundesversammlung wurden dem Rat zur weiteren Behandlung überwiesen. Dieser ernannte am 21. Februar 1921 eine Kommission zur Prüfung der vorgeschlagenen Satzungsänderungen. Von der Bundesversammlung waren ihm hinsichtlich deren Zusammensetzung keinerlei Vorschriften gemacht worden. Daß die Kommission vollkommene Freiheit der Untersuchung und Entschließung genießen mußte, verstand sich von selbst. Um aber gegen ein radikales Vorgehen gesichert zu sein, ging der Rat bei der Auswahl der elf Mitglieder vorsichtig zu Werke. Er ernannte Balfour (England), der zugleich den Vorsitz führte, Viviani (Frankreich), sowie Vertreter von Italien, Japan, Spanien, Belgien, der Čechoslovakei, Dänemark, China, Columbien und Uruguay.

Trotz der Vorarbeiten dieser Kommission zeigte sich die zweite Bundesversammlung etwas liberaler als ihr Vorläufer. Sie gab zu, daß die Satzung änderungsbedürftig sei, machte sich aber sogleich daran, die Bestimmungen über Satzungsänderungen zu verschärfen.

In diesem Zusammenhang sei zunächst darauf hingewiesen, daß die Bestimmungen über Abänderung der Satzung sehr unklar gefaßt sind. Nach Absatz 1 des Artikels 26 treten Abänderungen mit der Ratifikation durch die Gesamtheit der im Rate und die Mehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen Bundesmitglieder in Kraft. Über das Verfahren bei der Abstimmung ist nichts ge-

daher keinen Aufschub. — Die in Deutschland seinerzeit vielfach gehegte Auffassung, Argentinien habe unter dem Einfluß der Vereinigten Staaten von Amerika gehandelt, ist unbegründet.

sagt, es wäre also (gemäß Art. 5 Abs. 1) einstimmiger Beschluß erforderlich. Dies entspricht aber nicht der Absicht der Verfasser. Der Satzungsentwurf vom 14. Februar 1919 sah noch Zustimmung des Rates und eine Dreiviertelmehrheit der Bundesversammlung vor. Die qualifizierte Mehrheit wurde in eine einfache umgewandelt zu dem ausgesprochenen Zwecke, die Abänderung der Satzung zu erleichtern [2]). Dies hat Wilson der Pariser Friedenskonferenz am 28. April 1919 ausdrücklich erklärt. Da weder ein Mißverständnis Wilsons noch eine beabsichtigte Irreführung der Versammlung angenommen werden kann, sollen offenbar die Mehrheit der Bundesversammlung neben der Einstimmigkeit des Rates zum Beschluß einer Satzungsänderung genügen. Der Wortlaut der Satzung steht dem entgegen, der Völkerbund hat sich aber stets in sehr weitgehendem Maße auf die Motive, nämlich den Willen seiner Gründer, als der Satzung vorgehend, berufen; es sei nur an die Mandatsfrage erinnert. Überdies ist das Recht jedes Bundesmitgliedes (nach Art. 26 Abs. 2), beschlossene Abänderungen abzulehnen, stets als sehr wesentlich angesehen worden. Diese Bestimmung hätte aber wenig Bedeutung, wenn sie sich nur auf die Beschlüsse bezöge, die in Abwesenheit des Vertreters irgendeines Mitgliedstaates gefaßt wurden, der also sein Vetorecht (aus Art. 5 Abs. 1) nicht ausüben konnte.

Trotzdem stehen oder standen viele Bundesmitglieder auf dem Standpunkt, daß jede Satzungsänderung zunächst einen einstimmigen Beschluß voraussetze. Es tritt hier wieder die Furcht vor dem „Überstaat" in Erscheinung. In der Tat stellt die Möglichkeit, einen Staatsvertrag durch Mehrheitsbeschluß abzuändern, eine radikale, in diesem Falle aber notwendige Neuerung auf dem Gebiete des internationalen Rechts dar. Die Kommission für Satzungsänderungen legte der zweiten Bundesversammlung den Artikel 26 dahin aus, daß ein Beschluß genüge, dem alle Mitglieder des Rates und die Mehrheit der Bundesversammlung zustimme. Um aber der Abneigung gewisser Mächte gegen Änderung der Satzung entgegenzukommen, wurde vorgeschlagen, daß auf dieser zweiten Tagung die Zustimmung des Rates und einer Dreiviertelmehrheit der Bundesversammlung als erforderlich gelten solle. Ferner sollte ein Beschluß auf Satzungsänderung nur dann Gültig-

2) Lord Robert Cecil, der auf der Pariser Friedenskonferenz der Völkerbundskommission angehörte, hat am 3. Oktober 1921 dem Berichterstatter der „Deutschen Allgemeinen Zeitung" erklärt: „Sicherlich war es nicht die Absicht des Präsidenten Wilson, daß eine Änderung des Paktes nur durch Einstimmigkeit der Mitglieder erzielt werden solle. Im Gegenteil, bei der ersten Vollsitzung des Obersten Rates, in der Wilson seinen Völkerbundsplan vorlegte, ich glaube, es war im März 1919, hat er ausdrücklich erklärt, daß eine Änderung des Paktes bereits durch Mehrheitsbeschluß durchgeführt werden könne."

keit erhalten, wenn seine Ratifikation binnen 18 Monaten gemäß den Bestimmungen des Artikels 26 Absatz 1 erfolge. Künftig wird für die Ratifikation 22 Monate Frist gewährt. Das Recht, wirksam gewordene Satzungsänderungen abzulehnen und aus dem Bunde auszuscheiden, wird mit 12 Monaten befristet.

Auf dieser Grundlage hat dann die zweite Bundesversammlung eine große Anzahl von Satzungsänderungen beschlossen. Keine von ihnen ist einschneidender Natur. Die Verteilung der Kosten des Bundeshaushalts wurde neu geregelt. Die Artikel 12, 13 und 15 wurden so formuliert, daß der Ständige Internationale Gerichtshof besser zur Geltung kommt. Sachlich hat sich hierdurch nicht das mindeste geändert. Alle Anträge, die auf eine Ausdehnung der Befugnisse des Gerichtshofs hinzielten, sind abgelehnt worden. Die Bundesexekution wurde neu geregelt. Die Vorschriften des Artikels 16 sind hierbei wesentlich abgeschwächt worden. Der Artikel 26 erhielt die vorerwähnte neue Fassung. Alle Anträge, die grundlegende Fragen berührten, wurden abgewiesen. So erging es am 4. Oktober 1921 den argentinischen Vorschlägen, obwohl bei dieser Gelegenheit die Delegation für Uruguay die Erklärung abgab, nach ihrer Ansicht habe die Erfahrung gelehrt, daß die Bundessatzung durchaus nicht vollkommen sei, und daß es wünschenswert wäre, wesentliche Änderungen vorzunehmen, oder besser noch, sie völlig umzugestalten, damit sie alle Staaten zufriedenstelle. Die Aussichten hierfür sind aber die denkbar geringsten. Es ist nicht einmal gewiß, daß die Novellen von 1921 in Kraft treten werden. Bis zur dritten Bundesversammlung hatten erst ganz wenige Mitgliedstaaten die beschlossenen Satzungsänderungen ratifiziert. Die Versammlung faßte daher am 29. September 1922 einen Beschluß, der auf die Dringlichkeit der Ratifikation hinwies, und sah ihrerseits davon ab, sich mit weiteren Vorschlägen zu befassen.

Die Frage der Revision der Bundessatzung ist für die Zukunft des Bundes von entscheidender Bedeutung. Die Mitgliedstaaten befinden sich in einer wenig angenehmen Zwickmühle. Bleibt alles beim alten, dann besteht die Gefahr, daß das Interesse am Bunde abstirbt, daß mehr und mehr Staaten formell oder stillschweigend ausscheiden. Das letztere ist am ehesten von den südamerikanischen und anderen überseeischen Staaten zu erwarten, so daß sich der Bund auf Europa, die englischen Dominien und Japan beschränkt sehen würde. China, Siam und Persien würden vielleicht dem japanischen Beispiel folgen, aus naheliegenden Gründen. Drängen hingegen die fortschrittlichen Staaten auf eine Reform des Bundes, so besteht die Gefahr, daß sich die Hauptmächte von diesem zurückziehen und die Geschicke der Welt nur noch vom Obersten Rat aus bestimmen. Es wird nicht immer leicht sein, einen gangbaren Mittelweg zu finden. Satzungsänderungen grundlegender Art wer-

den sich aber als unvermeidlich herausstellen. Ihre Möglichkeit ist sogar für den Ethiker und den Idealisten die anziehendste Seite des Versailler Völkerbundes.

▽ ▽

Natürliche Tendenzen des Völkerbundes

Das Völkerbundssystem, wie es die Alliierten entworfen haben, beruht hauptsächlich auf zwei Grundgedanken: Die Schaffung einer Organisation, die die Oligarchie der Hauptmächte befestigt, und die Unterwerfung aller Staaten unter eine satzungsmäßig geordnete Disziplin. Diese Vereinsdisziplin ist die wichtigste Voraussetzung der Vormachtstellung der großen Alliierten. Wie bereits dargelegt wurde, haben die Hauptmächte die Pariser Friedenskonferenz einberufen und ihren Gästen dort ihren Willen auferlegt. Im Namen der 32 Feindbundstaaten luden sie die Neutralen zum Anschluß an den Völkerbund ein. Im Namen des Völkerbundes sprechen jetzt diese Hauptmächte zur übrigen Welt. Dies schien den meisten anderen Staaten zu weit zu gehen, zumal weder erhöhte Rechtssicherheit noch andere Gegenleistungen die Vormachtstellung der Großen aufwogen. Die Disziplin begann sich zu lockern. Um sie wieder zu festigen, erweiterten die Hauptmächte den Rat. Sie brachten einen Abstrich von einigen Punkten ihres Absolutismus zum Opfer, um das größere Ziel der Disziplin und Geschlossenheit zu sichern. Diese Entwicklung ist vielleicht noch nicht abgeschlossen. Es kann sein, daß die Alliierten eines Tages Deutschland Entgegenkommen zeigen, es in den Völkerbund aufnehmen, um dann im Namen des um Deutschland verstärkten Völkerbundes mit Rußland oder mit den Vereinigten Staaten verhandeln zu können.

Für den Versailler Völkerbund ist bezeichnend, daß der Machtgedanke so sehr im Vordergrund steht, während der Rechtsgedanke verkümmert. Eine reine Völkerbundspolitik würde nach Universalität streben. Der Bund darf aber seine Mitglieder nicht schädigen, er kann ihnen nur soweit einen Zwang auferlegen, als das Wohl und der Nutzen der Allgemeinheit dies erfordert. Gewisse Staaten, deren Einfluß ausschlaggebend ist, lehnen die Universalität ab, um den Bund als Machtinstrument gegen einige der Außenstehenden mißbrauchen zu können. Hieraus ergibt sich ein Zwiespalt, eine Sinnwidrigkeit, an der der Bund krankt. Die von den Mitgliedern geforderte Disziplin hat ein ganz anderes Gesicht, wenn der Bund einen aggressiven Charakter hat, als wenn sie zu seiner inneren Fortentwicklung dient.

Es liegt in der Natur eines jeden Staatenbundes, wie sie in der Vergangenheit bestanden und deren jüngster und umfassendster der Völkerbund ist, daß sie politische Machtzwecke verfolgen und

Machtzuwachs anstreben. Die Aufgabe der Erhaltung der politischen Macht seiner Mitglieder ist dem Völkerbund in Artikel 10 (wenn auch bedingt) vorgeschrieben. Das Ziel, die Macht seiner Mitglieder auf Kosten der Nichtmitglieder zu steigern, kann der Bund im Gegensatz zu anderen Allianzen aber nicht verfolgen, wenn er eine konsequente Völkerbundspolitik betreibt, da er zur Erhöhung seiner eigenen Macht und zur Erfüllung seiner besonderen Zwecke die Einverleibung aller Länder der Erde anstreben muß. Theoretisch wäre sehr wohl möglich, daß er Nichtmitglieder zu schwächen und zu demütigen suchte, um sie zum Beitritt zu veranlassen. Da aber das Ansehen des Bundes bei seinen eigenen Mitgliedern auf dem Vertrauen zu seiner objektiven Gerechtigkeit aufgebaut ist, kommt eine derartige Politik für einen wahren Völkerbund nicht ernstlich in Frage. Der Kampf gegen Außenstehende, etwa die Vereinigten Staaten, die die Interessen der Mitglieder schädigen, z. B. durch Rohstoffmonopole oder durch kapitalistische Bewucherung, wäre sehr wohl denkbar. Ein solcher Kampf würde aber nur beweisen, daß der Bund keine wahre Liga der Nationen ist, sondern eine Allianz im herkömmlichen Sinne. Die aggressive Machtpolitik des Bundes gegen Nichtmitglieder kann aber nur dann verneint werden, wenn der Völkerbund nicht von einzelnen Mächten oder einer Machtgruppe beherrscht wird. Das widerspricht zwar seinem inneren Wesen, ist aber dennoch der Fall. Die Politik des Rates wird völlig und die der Bundesversammlung zum Teil von den alliierten Hauptmächten bestimmt. Auch bilden bestimmte Feindbundmächte — als solche — noch immer eine geschlossene Gruppe im Bunde. Sonst wären Entscheidungen wie die über Eupen und Malmedy, sowie über Oberschlesien nicht möglich gewesen. Es ist leider nur zu offensichtlich, daß der Versailler Bund in Deutschland, das am Versailler Vertrage rüttelt, und in Rußland, das eine soziale Neuordnung der Welt anstrebt, natürliche Gegner sieht, die es zu bekämpfen gilt.

Der Machterhaltungszweck des Staatenbundes führt notwendigerweise zur Bekämpfung revolutionärer oder sonstiger staatsgefährlicher Tendenzen auch in den einzelnen Ländern. Dieser Zweck ist in der Satzung des Völkerbundes nicht angeführt[1]). Er trat aber von Anfang an so deutlich in Erscheinung, daß man sogar von einer reaktionären Tendenz des Bundes sprechen kann. Hierbei wird man von neuem daran erinnert, daß er eine Gründung des Feind-

1) In der Präambel zu Wilsons Entwurf einer Völkerbundssatzung vom 10. Januar 1919 (Lansing a. a. O. S. 211) ist unter den Zwecken des Bundes der einer „ordentlichen Regierung" der Mitgliedstaaten aufgeführt. Als sein Berater, General Bliß, einwandte, daß hierdurch die Vorstellung erweckt werde, der Bund solle dazu benützt werden, um — ähnlich der Heiligen Allianz — innere Unruhen zu unterdrücken, ließ Wilson diesen Punkt fallen. (R. St. Baker, Woodrow Wilson, I, S. 189.)

bundes ist. Die satten Sieger huldigen naturgemäß konservativen Tendenzen, zum mindesten in der internationalen Politik. Auf den Bundesversammlungen traten sie allen Reformvorschlägen als geschlossener Block entgegen. Das Internationale Arbeitsamt erscheint von vornherein bestimmt, um den Stoß der sozialen Bewegung unserer Tage aufzufangen. Große und vielleicht zukunftsreiche Gedanken ersticken dort in den Aktenschränken. Daß die alliierten Hauptmächte im wesentlichen plutokratisch und kapitalistisch regiert werden, erklärt die Feindschaft des Bundes gegen sozialrevolutionäre Tendenzen nur zum Teil. Sie liegt eben in der Natur des Staatenbundes begründet. Man denke an die Heilige Allianz von 1815, an den Wiener Kongreß, die Karlsbader Beschlüsse, sowie die Kongresse zu Troppau, Laibach und Verona. Die gleiche Feindschaft gegen alles Umstürzlerische hat sich auch im Völkerbund von Anfang an gezeigt. Der Haß gegen jede Form des Bolschewismus und gegen die russische Sowjetrepublik im besonderen trat bei den Verhandlungen des Rates wiederholt deutlich zutage. Auch in der Bundesversammlung kam er zum Ausdruck.

Bei der Wahl des Präsidenten der Eidgenossenschaft zum Ehrenvorsitzenden der ersten Bundesversammlung feierte Tittoni (Italien) am 18. November 1920 die Schweiz als Bollwerk gegen den Kommunismus und Anarchismus. Unter dem Beifall der Versammlung erklärte Viviani (Frankreich) am 15. Dezember 1920: „Wir glauben hier die Demokratie zu vertreten, die keine Gewaltherrschaft von oben dulden will, unter der wir zu leiden hatten, aber auch keine Gewaltherrschaft von unten zuläßt, die ebenso verwerflich ist wie jene." Die „Gewaltherrschaft von oben" war jahrzehntelang mit Frankreich verbündet. Die „von unten" will die dem Zaren geliehenen Rüstungsmilliarden nicht zurückzahlen. Polens Sieg über Rußand wurde wiederholt gefeiert. Der portugiesische Vertreter erklärte am 24. September 1921: Ihr (Polen) habt die Zivilisation gerettet, als ihr die roten Horden aufhieltet, die auf Warschau marschierten. Bei der Erörterung von Maßnahmen gegen die Hungersnot in Rußland versuchte am 30. September 1921 der südslavische Delegierte [2]) folgende Resolution einzubringen: Die Versammlung verurteilt mit äußerster Schärfe das wirtschaftliche und politische System der Sowjetregierung, das sie in erster Linie für die gegenwärtige Katastrophe in Rußland verantwortlich macht, ebenso wie die Versuche einer verbrecherischen Propaganda, die zum Ziele hat, ähnliche Katastrophen in anderen Ländern herbeizuführen. Es ist bereits gesagt worden, daß die so warmen Sympathien der ersten Bundesversammlung für Armenien erloschen, sobald dieses unglückliche Land sich in eine Sowjetrepublik verwandelte. Die dritte Bundesversammlung nahm am

2) Spalaikowitsch, 1914 serbischer Gesandter in Petersburg.

22. September 1922 eine Entscheidung an, die den Rat aufforderte, die Entwicklung der Dinge in Georgien aufmerksam zu verfolgen und jede Gelegenheit wahrzunehmen, um in diesem Lande „normale Zustände" wiederherzustellen. Georgien, ursprünglich eine sozialistische Republik, die am 26. Januar 1921 vom Obersten Rat anerkannt wurde, und das Lieblingskind aller sozialistischen Parteien Europas, hatte seit bald zwei Jahren eine Sowjetregierung. Die vertriebenen menschiwistischen Minister irrten in den verschiedenen Hauptstädten umher und suchten, ebenso wie vertriebene Regierungen anderer Kaukasusrepubliken und der Ukraine, die Unterstützung ihrer sozialistischen Parteifreunde. Durch diese wurde auch die Ausdehnung des deutsch-russischen Rapallovertrags auf die Ukraine und Georgien ungebührlich verzögert. Die vorerwähnte Entschließung ist vom belgischen Mehrheitssozialisten Brouckère eingebracht worden. Obwohl sie sich gegen das Sowjetsystem richtete, wurde sie von der Bundesversammlung unbedenklich angenommen, nachdem die (6.) Kommission sie etwas gemildert hatte — um nicht bei den Georgiern übertriebene Hoffnungen zu erwecken. Am 26. September 1922 sprach dann Cecil als Berichterstatter der (3.) Abrüstungskommission über die Möglichkeit eines Waffenhandels mit Rußland. „Welch' trauriger Gedanke, daß wir, die Westmächte, eine Regierung mit Waffen versehen sollten, die als eine ihrer Hauptlehren die Feindschaft gegen alle bestehenden Regierungen der ganzen Welt predigt." Derselbe Cecil hatte bereits auf der ersten Bundesversammlung, am 18. Dezember 1920, den Völkerbund als ein großes antirevolutionäres Bollwerk hingestellt.

Die Abneigung des Völkerbundes gegen alles Umstürzlerische beschränkt sich keineswegs auf seine Feindschaft gegen den Bolschewismus. Es soll ihm nicht Sozialistenfeindschaft schlechtweg nachgesagt werden; die geringe Sympathie der meisten Regierungen seiner Mitgliedstaaten gegen ihre heimischen Sozialisten und rote Internationalen jeder Schattierung kann aber natürlich nicht ohne Rückwirkung bleiben. Für uns viel wesentlicher ist das naturgegebene Beharrungsstreben jeder Heiligen Allianz und die daraus erwachsende Feindschaft gegen jede politische Umgestaltung. Das deutsche Volk, zu klug, um Revancheplänen nachzuhängen, auch durch das Beispiel Frankreichs gewitzigt, wird und muß unablässig an den unerträglichen Versailler Fesseln rütteln. Dies wird alle Welt verstehen, aber nur wenige werden es billigen. Sobald erst die schlimmsten Schäden behoben sind, die die Pariser Friedenskonferenz Europa beschert hat, und der Wohlstand der Völker sich wieder zu heben beginnt, wird Deutschland mit seinen unverjährbaren Rechtsansprüchen in satteren Ländern als unbequemer Störenfried angesehen werden. Der durch unverschuldetes Unglück Betroffene wird anfangs bemitleidet, sein Anblick und seine Klagen werden aber sehr bald als lästig empfunden. Dieses Gefühl

wird sich im Völkerbunde, falls dieser Europas bessere Zeiten erlebt, in verstärktem Maße geltend machen, weil diese Allianz eine politische Vereinigung ist, deren Natur jeder Wechsel, jede Neuordnung widerstrebt. Der Feindbund hat sehr weise gehandelt, als er seinen Sieg und seinen Betrugsfrieden durch Schaffung einer Heiligen Allianz sicherte. Es wäre gar nicht nötig gewesen, durch einschneidende Satzungsbestimmungen eine Neuordnung der Welt aufs äußerste zu erschweren. Jeder Bund dieser Art hält krampfhaft am Bestehenden fest und bekämpft alle auf Neuerungen ausgehenden Bestrebungen.

In der Natur des Völkerbundes wie jedes anderen Staatenbundes liegt es ferner, nach Steigerung seiner eigenen Macht zu streben. Soweit es sich um Autorität und moralischen Einfluß handelt, ist er in seinem eigensten Interesse gezwungen, eine einwandfreie, von hohen Idealen getragene Politik zu treiben — oder vorzuspiegeln. Darüber hinaus läßt sich aber seine innere Organisation in dem Sinne ausbauen, daß sich die Macht des Bundes gegenüber den Mitgliedern erhöht. Erweist sich die Versailler Allianz als lebensfähig, so wird sie zweifellos diesen Weg zu beschreiten suchen. Die Vorstufe dazu bildet aber eine Auseinandersetzung zwischen den Instanzen innerhalb des Bundes.

Die politische Tätigkeit des Bundes wird zunächst durch den Zwiespalt im Innern gelähmt. Die Politik des Rates ist verschieden von der der Bundesversammlung. Es wird sich ein stilles Ringen um die Oberhand entwickeln, für die es in der inneren Politik fast aller Länder Parallelen gibt. Oben wurde bereits einmal das Wesen des Völkerbundes durch den Vergleich mit einem Zweckverbande veranschaulicht. Der Rat, in dem aus naheliegenden Gründen die angesehensten Mitglieder vertreten sind, ist der Vorstand. Die Mitgliederversammlung ist in dem einen wie in dem anderen Falle mit seiner Politik und seinen Beschlüssen sehr häufig nicht einverstanden, fügt sich aber regelmäßig seinem Willen. Dies Bild kennzeichnet wie kein anderes die Lage in Genf, und die Parallele ließe sich in vielen Einzelheiten ausführen. Aus der Art seiner Organisation und der Ähnlichkeit mit einem Zweckverbande ergibt sich, daß der Völkerbund, sehr im Gegensatz zu den Zielen, die sein Name andeutet, Zwecke verfolgt, die außerhalb seiner selbst liegen. Der Verein, von dem wir oben sprachen, wählt seine tatkräftigsten und angesehensten Mitglieder in den Vorstand, nicht um einer guten Verwaltung des Vereins willen, sondern damit seine Ziele nach außen, d. h. gegen andere, z. B. gegen Behörden und gegen andere Interessentengruppen, energisch vertreten werden. Ähnlich liegen die Dinge im Völkerbund, und es ist nicht schwer zu erraten, gegen wen er sich richtet und wen er beherrschen will. Der Bund ist aufgebaut auf den Pariser Friedensschlüssen, die die ehemaligen Mittelmächte für mehr als ein Menschenalter knechten sollen.

Darüber hinaus hat er es auf Rußland abgesehen, nach dessen reichen Bodenschätzen bereits viele gierige Augen blicken, von den Forderungen nicht zu reden, an die alte Gläubiger immer wieder erinnern. Objekt des Völkerbundes sollen ferner alle die kleinen Staaten sein, die nicht ohne weiteres nach der Flöte der Hauptmächte tanzen wollen. Das Recht zu herrschen ist wohl ausgebaut, doch fehlt es an einer wirklichen Kontrolle derer, die sich — von Gottes Gnaden — zur Herrschaft berufen fühlen.

Es gibt kein Beispiel, das die zwei Grundmängel des Völkerbundes so deutlich veranschaulicht, wie dieser Gedanke, den seine Satzung verkörpert: die mangelnde Universalität und undemokratische Verfassung. Es liegt auf der Hand, daß ein wahrer Völkerbund, der alle Länder der Erde umfaßte, kein Objekt seiner Tätigkeit und seiner Politik mehr hätte und zu seiner eigentlichen Aufgabe zurückkehren müßte, einen Selbstverwaltungskörper für die Staaten der Erde zu bilden. Heute liegen die Dinge anders, aber die Mitglieder, die es jetzt noch zulassen, daß die im Rat vereinigten Hauptmächte mit den Nichtmitgliedern nach Gutdünken umspringen, werden sich eine ähnliche Behandlung schwerlich gefallen lassen. Im Bunde selbst wird man auf die Dauer nur eine Klasse dulden, mögen auch Außenstehende in die zweite herabgedrückt werden. Universalität des Bundes bedingt daher einen demokratischen Umbau der Verfassung, so daß alle Staaten gleiche Rechte oder jedenfalls so viel Rechte genießen, wie den Pflichten entspricht, die sie zu erfüllen berufen sind. Nicht wenige der Mitglieder haben dies längst erkannt. Schon auf der ersten Bundestagung wurde die Forderung nach Universalität und einer demokratischen Verfassung erhoben, und Argentinien hat sich vom Bunde zurückgezogen, weil die Erörterung seiner dahin zielenden Vorschläge abgelehnt wurde. 1921 und 1922 wurden diese wunden Punkte aus taktischen Gründen nicht berührt. Auf kommenden Bundesversammlungen werden aber diese beiden Fragen aller Voraussicht nach wieder an erster Stelle stehen, wenn auch nicht anzunehmen ist, daß sie bald ihre endgültige Lösung finden werden.

▽ ▽

Vertrauen

Das Gegenstück zur Macht ist das Vertrauen. Ohne Vertrauen wäre die Macht des Bundes wie die Vorzugsstellung der ihn beherrschenden Mächte unerträglich. Diese Tatsache ist für die Zukunft des Bundes von entscheidender Bedeutung.

Wenn die Vertreter vieler Staaten zusammenkommen, sei es jährlich, sei es vierteljährlich, mögen sämtliche Bundesmitglieder vertreten sein oder ein Ausschuß im Namen aller beraten und han-

deln, so ist bereits eine Organisation vorhanden. Jede Staatenkonferenz ist, politisch gesprochen, eine Organisation, das Organ der beteiligten Völker zu gegenseitiger Verständigung und eventuell zu gemeinsamem Handeln. Von dieser Seite betrachtet, bringt der Versailler Bund zweifellos einen großen Fortschritt in das zwischenstaatliche Leben. Er stellt eine Konferenz von unbegrenzter Dauer dar. Die Kontinuierlichkeit und Permanenz des Völkerbundes ist wohl sein größter Vorzug. Andere Konferenzen gehen wieder auseinander, ohne ihre eigenen Beschlüsse durchführen zu können, und oft auch, ohne an ihrer Verwirklichung interessiert zu sein. Anders der Genfer Bund, dessen Bestand und Dauer als Organisation überdies seine Satzung gewährleistet, soweit Verträge dies vermögen.

Es wäre aber falsch, im Völkerbund in erster Linie eine Einrichtung zu sehen. Gewiß, Einrichtungen sind vorhanden, mehr als nötig vielleicht, dies ist aber nicht das Wesentliche. Von seiner wichtigsten Seite betrachtet ist der Völkerbund ein Verfahren: Die Bundesmitglieder sind übereingekommen, gewisse, genau umgrenzte Fragen nach bestimmten Regeln zu behandeln. Das gilt sowohl von den alten Problemen, die es von jeher gab, wie auch von einigen neuen, zu deren Behandlung sich die Verbündeten ebenfalls verpflichtet haben. Seine Zeitgenossen und die Geschichte werden den Völkerbund nicht nach dem beurteilen, was in seiner Satzung steht, sondern danach, wie er diese ausführt, und überhaupt nach seinem Handeln. Die Bewertung erfolgte auf Grund der Satzung, solange noch keine Handlungen vorlagen. Heute haben die letzteren als Wertmesser zu gelten. Überdies kann der Bundesvertrag gut und die Ausführung schlecht sein, während umgekehrt ein guter Wille selbst auf Grund eines schlechten Vertrages Hervorragendes vollbringen kann. Der Völkerbund ist also nach seinen Taten zu beurteilen. Zunächst hat er über ungewöhnlich viele Vorschußlorbeeren verfügt. Die Friedenssicherung, die einer kriegsmüden Welt verheißen wurde, erweckte Erwartungen und Hoffnungen, die freilich schwer zu erfüllen waren. Allmählich ist das Zutrauen abgeebbt und damit die Lebenskraft des Bundes. Sein Herzblut ist das Vertrauen der Welt, der Regierungen sowohl wie der Völker. Es ist in bedauerlichem und unerwartetem Maße verloren gegangen.

Zunächst die Völker. Wie und wo setzen sie sich heute noch für den Bund ein? Fast in jedem Lande gibt es eine Liga für Völkerbund. Sie leiden fast alle Mangel an Geld, an Mitarbeitern und an politischem Einfluß. Welches Volk vertraut noch dem Bunde? In den Parlamenten wird er selten erwähnt. In England ist der Völkerbund gewissermaßen volkstümlich geworden, dank einer unermüdlichen Propaganda seiner Getreuen, in Frankreich dagegen beschränkt sich das Interesse auf kleine, einflußlose Gruppen von Pazifisten. In Italien hat der Völkerbund womöglich noch

weniger Anhang. Das deutsche und das russische Volk, die für geistige Bewegungen und ideelle Strömungen am meisten empfänglich sind, wurden nicht zugelassen. Die slavischen Mitgliedstaaten sind teilnahmlos, die peripher-germanischen skeptisch. Nicht einmal in der Schweiz, wo er seinen Sitz aufgeschlagen hat, konnte der Völkerbund festen Fuß fassen. Er hat das Vertrauen der Öffentlichkeit nicht mehr, nicht einmal in Genf selbst. Ja sogar die bedrängten Minderheiten, die unter seinem Schutze stehen, setzen keine großen Hoffnungen auf den Bund und würden jede andere Hand lieber ergreifen, die sich ihnen entgegenstreckte.

Mit den Regierungen ist es nicht anders. Sie folgen nicht allein der Stimmung ihrer Öffentlichkeit, sondern gehorchen einem Gebot der Staatsklugheit. Zunächst die Hauptmächte. Sie haben die zahlreichsten Streitigkeiten und politischen Schwierigkeiten. Wann haben sie dabei das Völkerbundsverfahren angewandt? Ein einziges Mal! Die oberschlesische Frage wurde in Genf ausgetragen Alle anderen nicht. Und die Freunde der Hauptmächte? Die Kleine Entente hat nicht an den Bund appelliert, sondern gegen Ungarn mobilisiert und Bulgarien mit Drohnoten bedacht. Polen hat Krieg gegen Rußland geführt und nur im Augenblick der Not den Bund gegen Rußland und gegen Litauen angerufen. Die Neutralen haben sich wohlweislich gehütet, ihre politischen Fragen vor den Rat zu bringen. Nicht Schweden, sondern England warf die Aalandsfrage in Genf auf. Die Niederlande haben ihren kleinen Streit mit Südslavien nicht im Völkerbund zur Sprache gebracht. Nur einige südamerikanische Staaten, die in der europäischen Politik weniger bewandert sind und die wahre Lage noch nicht richtig erfaßt hatten, machten den Versuch, die Bundessatzung anzuwenden. Dies mißlang.

Man kann nicht umhin, festzustellen, daß auch die aktive Mitarbeit bedenklich abgenommen hat. Es wurde bereits erwähnt, daß die meisten Staaten nur ihre zweite Garnitur nach Genf entsenden, in die Bundesversammlung, in den Rat, in die Kommissionen. Die Konferenz von Genua bildete hierzu einen auffallenden Gegensatz. Poincaré war nicht erschienen, er war ja auch ein Gegner der Konferenz, dagegen Lloyd George, der nie in Genf gewesen ist, und zahlreiche Minister anderer Länder, von denen dasselbe gilt. Es war nicht Neugier, die Russen zu sehen, die sie hinführte, sondern Hoffnungen, die sie nicht mehr an den Völkerbund knüpften. In jeder Hinsicht läßt die Mitarbeit nach. Es ist auffallend, wie verspätet — in wichtigen und unwichtigen Fragen — die Antworten auf Völkerbundsrundschreiben eingehen und wie oft sie ganz ausbleiben.

Mißtrauen und Enttäuschung ist das wesentlichste Ergebnis von drei Jahren Völkerbundspolitik. Die Enttäuschung ist nur allzu begreiflich. Die Öffentlichkeit war naiv genug, schöne Reden und

Verheißungen für bare Münze zu nehmen. Sie glaubte, daß Taten folgen würden. Sie war bereit, von deren Erwartungen Abstriche zu machen, oder wenigstens hoffte sie, daß die Vorschriften der Satzung eingehalten würden. Nicht einmal das war der Fall. Die halben Entschlüsse und ausgeklügelten Bedingungen in der Abrüstungsfrage wurden als unzulänglich erachtet. Die Welt erwartete positive Ergebnisse. Die Schieds- und Vermittlungstätigkeit hat ebenfalls nicht befriedigt. Die Öffentlichkeit ist sehr empfindlich, sobald der Verdacht aufkommt, daß mit zweierlei Maß gemessen wird. Die Mandatsherrschaft wurde als Travestie erkannt. Das Völkerbundsmäntelchen ist zu dünn, um hier den Eigennutz verdecken zu können. Es gibt nichts, was als einwandfreier Erfolg gebucht werden könnte. Für technische Fragen, die Verwaltungstätigkeit des Bundes, Kommissionen und Fachkonferenzen hat der Durchschnittsmensch keinerlei Interesse.

Die Öffentlichkeit hat sich noch immer kein zutreffendes Bild vom Völkerbund in Genf gemacht und vermag deshalb auch nicht in dem wünschenswerten Maße an ihm teilzunehmen. Dies gilt insbesondere von den deutschen Idealisten, von denen viele noch im Jahre 1918 leben. Es sei an sie die herzliche Bitte gerichtet, sich mit der Wirklichkeit vertraut zu machen und diese zum Wertmesser zu nehmen. Schuld an dem fehlenden Kontakt zwischen Öffentlichkeit und Völkerbund ist die Unaufrichtigkeit des letzteren. In Genf herrschen Phrasen und Rhetorik. Alle Reden sind gespickt nicht etwa nur mit dem Hinweis auf hohe Ziele, was notwendig und begrüßenswert ist, sondern auch mit Versicherungen idealer, rechtlicher und uneigennütziger Gesinnung. Von der letzteren ist in der Praxis aber nicht viel zu spüren, nicht im Völkerbund und noch viel weniger in der internationalen Politik. Die Hörer brauchen nur die Zeitung aufzuschlagen, um sich davon zu überzeugen. Überall Eigennutz, Gewalt und Raub. Die Öffentlichkeit hat daher das Gefühl, einem Theater beizuwohnen. Die wenigsten hören überdies die in Genf gesprochenen Worte und können sich an den glänzenden Reden berauschen, sich hinreißen und über die Wirklichkeit hinwegtäuschen lassen. Der größte Teil der Öffentlichkeit liest die Phrasen kalten Blutes und vergleicht sie mit den tatsächlichen Verhältnissen. Welcher Unterschied zwischen Verheißung und Erfüllung! Man darf aber deshalb nicht etwa glauben, daß in Genf nur die Heuchler das Wort führen. Das ist durchaus nicht der Fall. Es gibt dort ehrliche Idealisten und zahlreiche Männer guten Willens und redlichen Strebens. Wer kann aber den Vertretern Englands und Frankreichs Glauben schenken, wenn sie die Herrschaft des Rechts verkünden, während seit Jahren ihre Macht und ihre Gewalt die Geschicke der Welt bestimmen? In solchen Augenblicken müssen Balfour und Bourgeois sich zulächeln, wie einst die Auguren. Sollte übrigens einmal Deutschland in dieser Versammlung ver-

treten sein, so wird es gut tun, einen Vertreter zu entsenden, der ein Kenner der Feindbundspsychologie und tüchtiger Phrasenschmied ist. Sonst würde er unliebsam auffallen. Seit der Glanzzeit der Kriegspropaganda gehört der Heiligenschein zu den Requisiten der auswärtigen Politik. Der Diplomat würde in Genf ebensowenig daran denken, ihn abzulegen, wie seinen Kragen oder seine Beinkleider auszuziehen. Besonders stark sind auf diesem Gebiet die Hauptmächte, aus guten Gründen natürlich. Die schönen Worte sind Propaganda zugunsten des Völkerbundes, der ihnen die Weltherrschaft sichern soll. Die salbungsvolle Rhetorik ist der Samthandschuh, der die gepanzerte Faust verbirgt. Höfliche Rücksichten dieser Art gehen aber über das Verständnis der Öffentlichkeit hinaus, die sich an Tatsachen hält, die ein wesentlich anderes Bild aufrollen. Die Reden und die Taten sind unvereinbar. Deshalb ist der Völkerbund im Denken der Völker niemals Wirklichkeit geworden. Mit heuchlerischen Verkündigungen läßt sich eine wirkliche Völkerbundsgesinnung nicht entwickeln. Dies ist aber letzten Endes das Ziel der programmatischen Äußerungen, soweit nicht ein Mißbrauch geübt wird mit den idealen Bestrebungen der Menschheit. Anstatt diese Schönfärberei zu treiben, sollte man den Völkern sagen, was ist. Seines Gewandes von klingenden Phrasen entkleidet, erscheint der Völkerbund gewiß weniger schön. In seiner Nacktheit ist er aber Wirklichkeit und mit dieser kann die Öffentlichkeit sich vertraut machen. Sie wird die Mängel sehen, die sie meist bereits ahnt, sie wird aber auch die nützlichen Seiten dieser Einrichtung erkennen — und anerkennen. Mit der Realität kann sie sich befreunden. Mit einer Dunstwolke von unklaren Lobsprüchen und Verheißungen vermag sie nichts anzufangen. Mundus vult decipi, man darf es aber nicht zu weit treiben. Wohin hat die bewußt unwahre Politik geführt, die sich auf dem Schlagwort aufbaute, le boche payera tout!

Wann und wo wird denn die Politik von idealen Motiven beherrscht? Letzten Endes nur bei Freiheitskämpfen und Einigungsbestrebungen. Soll man den Völkerbund zu den letzteren zählen? Die Träger des Welteinheitsgedankens sind in ihrer Mehrheit Pazifisten, die als solche nirgends auf der Welt eine politische Rolle spielen. Die einzigen „Idealisten", die politische Macht besitzen, sind die Nationalisten, und diese haben dem Völkerbundsgedanken noch keinen Geschmack abgewinnen können. Sie sind es aber, die in Genf herrschen. Der Idealismus spielt daher eine herzlich bescheidene Rolle im Versailler Bunde. Dieser ist ein Staatenbund, seine Versammlungen setzen sich aus Regierungsvertretern zusammen, die praktische Politik zu treiben haben. Sie sehen den Bund als einen Zweckverband an, in dem politische Fragen nach einem bestimmten Verfahren gelöst werden sollen. Das diplomatische Spiel des Gebens und Nehmens kennt auch in Genf keine Rücksicht auf populäre Ideale. Die Satzung ist nach Gesichtspunkten der

Nützlichkeit aufgebaut, mit einem Zuschuß Selbstsucht der Verfasser. Es soll nicht geleugnet werden, daß Wilsons Programm stark mit idealen Motiven durchsetzt war. Diese wurden aber zusammen mit den 14 Punkten, die zur Vertragsgrundlage erhoben worden waren, auf der Pariser Friedenskonferenz zu Grabe getragen.

„An Stelle des gewissen Quantums von Idealismus, mit dem der Völkerbund zuerst durchtränkt war, ist durch den Einfluß und die Intrigen ehrgeiziger Staatsmänner der alten Welt die offene Anerkennung des Grundsatzes getreten, daß Gewalt und Selbstsucht die maßgebenden Faktoren der internationalen Zusammenarbeit sind. Diesem Rückfall in den zynischen Materialismus ist der Völkerbund erlegen. Er ist kein Geschöpf des Idealismus mehr. Seine ursprünglichen Quellen sind vertrocknet, die ursprünglichen Gründe für seine Aufrichtung hat man so gut wie vergessen. Es besteht die Gefahr, daß der Völkerbund ein Bollwerk der alten Weltordnung und ein Hindernis auf dem Wege wird, die Menschheit wieder unter den Einfluß derjenigen Kräfte zu bringen, die ihr verloren gegangen sind."

Diese Worte entstammen einer Aufzeichnung von Lansing (a. a. O. S. 110), die von dem Tage datiert ist, an dem den deutschen Friedensdelegierten in Versailles die Conditions de Paix überreicht wurden. Sie trägt die bezeichnende Überschrift: Der größte Kriegsverlust.

In der Tat hat die politische Moral in Paris einen Stoß erlitten, von dem sich die Welt in Jahrzehnten nicht erholen wird. Die Grundlage fruchtbarer Zusammenarbeit der Nationen, das Vertrauen, ist auf das schwerste erschüttert worden. Gewisse Ideale sind aber die unveräußerliche Grundlage menschlicher wie staatlicher Beziehungen: Recht und Gerechtigkeit, Freiheit und Selbstbestimmung. Diese Ideale war die Welt gewohnt, als Lebensnotwendigkeit der Völker anzusehen. Sie sind allesamt in den Pariser Friedensverträgen mißachtet worden. Eine derartige Verleugnung selbstverkündeter Grundsätze kann natürlich nicht ohne Rückwirkung bleiben. Sie erzeugt Mißtrauen und Furcht. Zwang ließe sich zur Not noch ertragen, Ungerechtigkeit aber nicht. Auf der Pariser Friedenskonferenz, in der Versailler Völkerbundssatzung und -praxis haben die Alliierten mit zweierlei Maß gemessen. Hat Dike für immer die Binde abgenommen? Das Unrecht, das gestern den Unterlegenen des Weltkrieges geschah, kann morgen einem jeden anderen Staate zugefügt werden. Die Bundessatzung, von den Hauptmächten aufgesetzt, aber nicht eingehalten, bietet keinen sicheren Schutz. Das Mißtrauen richtet sich vornehmlich gegen die Alliierten. Es überträgt sich aber auf den Völkerbund, der mit der Pariser Friedenskonferenz auf das innigste verknüpft ist und der von den Hauptmächten beherrscht wird.

In Deutschland urteilt man naturgemäß besonders streng und ist an manchen Stellen geneigt, die Friedensordnung der Alliierten und den Völkerbund zu verurteilen, nur weil sie vom Feindbund herrühren. Dies ist ganz unzulässig. Niemand sollte sich von Vorurteilen leiten lassen. Jeder Deutsche muß bereit sein, das Gute

anzuerkennen, das die Alliierten geschaffen haben. Wenn sich die Welt auf unserem Rücken zu einer überstaatlichen Gemeinschaft zusammenschlösse, wie 1871 die deutsche Einheit auf französischem Boden erkämpft wurde, so müßten wir die Tatsache hinnehmen und selbst als Leidtragende den Fortschritt dankbar begrüßen. Von einem solchen Fortschritt ist aber keine Rede. Noch nie hat in der Welt derartige Unruhe, Rechtsunsicherheit und Verwirrung geherrscht, als unter der nahezu absolutistischen Gewalt der Hauptmächte. Ihre Staatskunst führte zur Katastrophe. Europa ist zu einem Hexenkessel geworden, und man kann nicht einmal sagen, daß der Völkerbund einen festen Punkt in der kochenden, brodelnden Masse darstellt. Diese Ergebnisse richten das Werk der Alliierten. Friedensverträge und Bundessatzung sind von Anfang bis Ende und in allen Einzelheiten ihre eigenste Schöpfung. Sie allein tragen die Verantwortung. Der Mißerfolg ihrer Politik ist offensichtlich und bedarf keiner Erläuterung. Unter diesen Umständen kann aber unmöglich der Völkerbund, ihr Werk, besonderes Vertrauen finden.

Schlimmer aber noch als der Inhalt der Friedensverträge ist die Art, wie diese zustande kamen. Der Versailler Vertrag beruht auf einem Wortbruch, und diese weltbekannte Tatsache allein genügt, um die Atmosphäre zu vergiften, in der sich die Zusammenarbeit der Völker entwickeln soll. Als Deutschland sich durch den Abfall seiner Bundesgenossen und durch den drohenden Zusammenbruch der Westfront genötigt sah, einen sofortigen Frieden zu schließen, hatte es die Wahl zwischen Kapitulation und einem Kompromiß, welcher der damaligen Machtverteilung der kämpfenden Parteien Rechnung trug. Es wurde natürlich der letztere Weg gewählt und in der deutschen Note vom 3. Oktober 1918 dem Gegner ein Frieden auf Grund des Wilsonschen Programms angetragen. Deutschland schlug also vor, sich aus seiner politischen und militärischen Notlage durch die großen Opfer loszukaufen, die die Annahme der Wilson-Punkte bedeutete. Der Feindbund hatte die Wahl, dieses Angebot anzunehmen oder den Krieg bis zur militärischen Niederwerfung Deutschlands fortzusetzen und dann Deutschland beliebige Bedingungen zu diktieren. Er nahm nach einmonatigen Verhandlungen das deutsche Angebot an, mit Ausnahme eines Wilson-Punktes (der Freiheit der Meere) und unter Ausdehnung der deutschen Schadensersatzpflicht auf allen Schaden, „der der Zivilbevölkerung der Alliierten und ihrem Eigentum durch die Aggressionen Deutschlands zu Lande, zu Wasser und aus der Luft zugefügt worden ist“ (Note vom 5. November 1918) [1]). Als Vorbedingung des

1) In den Wilson-Punkten (vom 8. Januar 1918) war nur verlangt: Belgien m u ß geräumt und wiederhergestellt werden (Punkt 7). Alles französische Gebiet sollte befreit und die besetzten Teile wiederhergestellt werden (Punkt 8).

Eintritts in Waffenstillstandsverhandlungen verlangte der Feindbund Räumung der besetzten Gebiete (Note vom 8. Oktober 1918) und als Voraussetzung des Waffenstillstandes selbst „Bürgschaften für die Fortdauer der gegenwärtigen militärischen Überlegenheit" seiner Armeen (Note vom 14. Oktober 1918), „um eine Wiederaufnahme der Feindseligkeiten seitens Deutschlands unmöglich zu machen" (Note vom 23. Oktober 1918). Dies bedeutete, daß Deutschland einen großen Teil seiner Kriegsrüstungen ausliefern und demobilisieren mußte.

Diese Bedingungen und Vorbehalte nahm Deutschland an. Damit war ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Kriegführenden zustande gekommen. Die Kundgebungen Wilsons, die bis dahin, ebenso wie alle anderen Reden der Staatsmänner, nur unverbindliche Meinungsäußerungen dargestellt hatten, waren zu einem Präliminarvertrage geworden, der für beide kriegführenden Parteien die rechtsverbindliche Grundlage des künftigen Friedensvertrages darstellte[2]). Dieses Abkommen wurde durch den Abschluß des Waffenstillstandes besiegelt, der in seinen Bedingungen freilich über das vereinbarte Ziel, die Wehrlosmachung Deutschlands, sehr wesentlich hinausging.

Dieser Präliminarvertrag ist vom Feindbund nicht eingehalten worden. Vielmehr wurde Deutschland ein Friedensvertrag aufgezwungen, der den machtpolitischen Absichten sowie den Kriegszielverträgen der Alliierten entspricht und in vielen entscheidenden Punkten das gerade Gegenteil der durch Wilson verkündeten, von beiden Parteien angenommenen Grundsätze darstellt. Dies konnte nur geschehen, weil es keine Gewalt gab, an die Deutschland gegen diesen Rechtsbruch und Gewaltakt appellieren konnte, und weil Deutschland keine Möglichkeit mehr besaß, sich gegen die Vergewaltigung zu wehren, denn es hatte im Vertrauen auf die Ehrlichkeit seiner Gegner und die von ihnen so häufig gepriesene Heiligkeit der Verträge in seine eigene Entwaffnung eingewilligt. Der Feindbund hat also die Voraussetzung für die unbeschränkte Gewaltanwendung durch Betrug und Vertragsbruch herbeigeführt.

Die Wilson-Punkte stellten kein fertiges und in allen Einzelheiten klar umrissenes Friedensprogramm dar, sondern gaben im allgemeinen nur den Geist an, in dem der Friedensvertrag geschlossen werden sollte. Immerhin enthielten sie auch eine Anzahl ganz konkreter Forderungen, die für Deutschland wie für den Feindbund bindend waren und die, wie nochmals betont sei, bereits

2) Dies wird in den Noten vom 8. und 12. Oktober 1918 ausdrücklich bestätigt: Wilsons „Grundlagen für einen dauernden Rechtsfrieden" wurden angenommen. „Der Zweck der einzuleitenden Besprechungen wäre also lediglich der, sich über die praktischen Einzelheiten ihrer Anwendung zu verständigen."

bei ihrer wörtlichen Durchführung von uns große Opfer verlangten. Als sich aber die Alliierten in dem vorübergehenden Besitz politischer und wirtschaftlicher Allmacht sahen, die auf dem festen Bündnis von 27 Staaten, der Mehrzahl der Völker der Erde und einer überwältigenden, in dem monatelangen Waffenstillstand wiederhergestellten Armee beruhte, brachen sie das gegebene Wort und mißbrauchten ihre Macht bis über die äußerste Grenze des Möglichen hinaus[3]). Ein Wilson-Punkt nach dem anderen wurde fallen gelassen, dafür aber immer neue Forderungen gestellt, zu denen Deutschland sich nicht verpflichtet hatte, weil sie in dem Wilson-Programm nicht enthalten waren. Der fertige Vertrag stellt schließlich nur die endgültige Summe dessen dar, was der Feindbund glaubte nehmen und gebrauchen zu können. Deutschlands Unterschrift zum Friedensvertrag wurde mit Gewaltandrohung (Note vom 16. Juni 1919) erpreßt. Die deutschen Gegenvorschläge wurden in den meisten Fällen nur insofern berücksichtigt, als einige Widersprüche und einzelne der unausführbaren Bestimmungen beseitigt wurden. Um seinen Rechtsbruch zu bemänteln, gab der Feindbund dem Versailler Vertrag den Charakter eines „Straffriedens". Dies entsprach den Forderungen der feindlichen Kriegspropaganda, läßt sich aber nicht mit den Wilson-Punkten begründen. Wilson hat es sorgfältig vermieden, zur Schuldfrage Stellung zu nehmen. In früheren Reden hat er einen Straffrieden ausdrücklich abgelehnt. Der ganze Vertrag aber ist auf Deutschlands alleiniger Schuld am Kriege aufgebaut, deren Eingeständnis (in Artikel 231) ebenfalls von uns erpreßt wurde. „Unparteiische Gerechtigkeit" war einer der vertraglich angenommenen Punkte des Wilson-Programms (Nr. 1 vom 27. September 1918).

Das hier Gesagte ist aller Welt bekannt, wenn es auch zum guten Ton in Feind- und Völkerbundskreisen gehört, nicht davon zu reden. Was nützt es aber, daß die einzelnen Delegierten den Schandfleck nicht berühren? Wenn diese schweigen, werden die Steine schreien. Die Mitschuld und Mitwisserschaft am Betrug von Versailles ist ein schleichendes Gift im Völkerbundskörper.

Dem Völkerbunde ist es nicht anders gegangen, wie den übrigen Wilson-Punkten, die für den Frieden mit Deutschland maßgebend waren und fallen gelassen oder so weit abgeändert wurden, wie es

3) Im November 1919 wurde z. B. in der französischen Presse und Öffentlichkeit noch erörtert, ob und in welcher Form die Volksbefragung in Elsaß-Lothringen stattzufinden habe. Aber am 9. Dezember erklärte Präsident Poincaré in Straßburg, eine Volksabstimmung sei nicht erforderlich. Nach Abschluß des Waffenstillstandes waren alle Kriegführenden, wie Keynes bezeugt, darüber einig, daß nur direkte Kriegsschäden der Zivilbevölkerung zu ersetzen seien. Als aber Lloyd George erkannte, daß Deutschland völlig am Boden lag, löste er das Parlament auf und gab am 29. November 1918 die Wahlparole aus, Deutschland müsse die Kriegskosten zahlen bis zur äußersten Grenze seiner Leistungsfähigkeit.

die machtpolitischen Ziele der Hauptmächte verlangten. Auch diese Versailler Schöpfung ist nur eine Travestie des Idealbildes, das der Welt vorgegaukelt worden war. Ein schöner Gedanke ist auf dem Wege zu seiner Verwirklichung nahezu in sein Gegenteil verkehrt worden. Dies ist ja das Schicksal vieler großen Ideen und mancher Religionen gewesen. Bei letzteren vollzog sich aber die Wandlung im Laufe von Jahrhunderten. Auf der Pariser Friedenskonferenz genügten wenige Wochen. Die Rückkehr zum ursprünglichen Programm wird sich, wenn überhaupt, erst in Jahrzehnten verwirklichen lassen.

Wenn auch der Versailler Bund das Ideal nicht erfüllt, das der Welt gezeigt wurde, so kann man doch nicht bestreiten, daß er von Nutzen und von Bedeutung ist. Auch ein verwässerter Wein kann genießbar sein. In gewissen Kreisen des Auslands ist daher die Parole ausgegeben worden, der Völkerbund habe sich „bereits bewährt". Mehr, als er bisher geleistet, dürfe man vorläufig nicht von ihm erwarten, sondern müsse ihm Zeit lassen, sich zu entwickeln. Das Generalsekretariat unterstützt diese Auffassung. Sie enthält auch manches Richtige. Nichtsdestoweniger steht fest, daß der Völkerbund die Erwartungen enttäuscht hat, die in ihn gesetzt wurden, nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in dem engen Kreis seiner Begründer. Dies erhellt ohne weiteres aus der Tatsache, daß es im Jahre 1919 niemand sich hätte vorstellen können, daß zwei so wichtige Fragen wie die Abrüstung und die Wiederherstellung des europäischen Wirtschaftslebens auf Konferenzen behandelt werden würden, die in keinem Zusammenhange mit dem Bunde standen. Das ist jedoch 1921 in Washington und 1922 in Genua der Fall gewesen. Dieses offenkundige Versagen des Völkerbundes läßt sich nicht oder nur zum geringen Teil durch das mit dem Fernbleiben der Vereinigten Staaten entschuldigen.

Es soll nicht verkannt werden, daß der Völkerbund — ganz allgemein gesprochen — große Schwierigkeiten zu überwinden hat. Die Aufgaben, die ihm obliegen, sind zum Teil sehr schwierige. Er hat ebensosehr gegen Vorurteile und Feindschaften, wie gegen Unverstand und falsche Beurteilung zu kämpfen. Die ihm nahestehenden Kreise betonen immer wieder, daß seine schlimmsten Feinde diejenigen seien, die zuviel von ihm erwarten. Das ist wohl richtig, man darf jedoch nicht jedes Versagen und Nichteingreifen des Bundes mit seinem Recht auf Selbsterhaltung begründen. Es ist nicht die Erfüllung seiner eigenen Satzung, die diesem Völkerbunde zum Verhängnis werden wird. Das Hauptübel, an dem er krankt, ist der Umstand, daß er auf der Voraussetzung der Pariser Friedensschlüsse aufgebaut ist und keine Mittel hat, diese abzuändern. Seiner Satzung liegt die unausgesprochene, aber darum nicht weniger entscheidende Voraussetzung zugrunde, daß die Art, wie die Alliierten den Weltkrieg liquidiert haben, gut und billig war, daß

die Friedenskonferenz eine gerechte und dauerhafte Lösung der vielen europäischen Fragen geschaffen habe. Diese Annahme, die täglich ad absurdum geführt wird, kann nicht den Boden für eine gedeihliche Entwicklung abgeben.

Die Ungerechtigkeit der Vergangenheit hat sich naturnotwendig auf die Gegenwart übertragen. Der Versailler Bund kann selbstredend nicht den Geist seiner Väter verleugnen. In Genf sind z. B. 1920 warme Worte für Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund gesprochen worden. Wir waren dankbar dafür, wenn wir auch wußten, daß sie nicht irgendwelcher Zuneigung zu unserem Volke entsprangen, sondern nur die wohlverstandenen eigenen Interessen zum Ausdruck brachten. Was wir aber vermißten, war die Begründung der Forderung nach einem allumfassenden Bunde mit einem klaren Rechtsverlangen, eine Zurückweisung der Ansicht der Alliierten, daß die im Weltkriege Unterlegenen Völker minderen Rechtes sind. Die Tatsache unserer Entrechtung wird uns immer wieder durch Gewaltakte vor Augen geführt. Sie bildet aber auch den Grundton der Reden, die in Genf gegen Deutschland gehalten worden sind und denen in diesem Punkte niemand widersprach. Die Bundesversammlung hat sich im Laufe der Jahre mit dem Standpunkt der Alliierten ausgesöhnt.

Die Delegierten der Bundesversammlung 1920 haben auch die Versailler These von Deutschlands alleiniger Schuld am Kriege stillschweigend anerkannt. Da dort nur Politiker von Rang versammelt waren, mußten alle wissen, daß dies eine Lüge ist, eine Lüge, die sich der Völkerbund nicht zu eigen machen kann, ohne sich selbst zu schaden. Das hat auch jener eine erkannt, der darauf hinwies, daß mit der einseitigen Entwaffnung der Besiegten gar nichts erreicht sei. Als sich das imperialistische und militaristische Frankreich, der Führer der Reaktion im Bunde, Vorkämpfer und Vater der Freiheit nannte, wurde es stürmisch beklatscht. In der Eröffnnugssitzung wurde 1920 des Heldenkampfes gedacht, den Belgien geführt habe. Gegen Deutschlands Aufnahme wurde sein Einmarsch nach Belgien geltend gemacht, wieder unter stürmischem Beifall der Versammlung. Der Betrug von Versailles wurde aber mit keinem Worte erwähnt.

Der Völkerbund folgt den Alliierten und mißt mit zweierlei Maß. Die große politische Versammlung in Genf ist der Kriegs- und Nachkriegspropaganda ebenso erlegen wie irgendeine „Straße". Wie viele Verträge sind im Laufe der jüngsten Geschichte gebrochen worden [4])! Es soll nicht das deutsche Unrecht an Belgien beschönigt werden, das Bethmann Hollweg wieder gutzumachen versprach.

4) Der Pariser Vertrag von 1856, der die Aalandsinseln neutralisierte, wurde von denselben Mächten gebrochen, die den Völkerbund begründeten und von den zugelassenen Mitgliedern eine Garantie ihrer Vertragstreue fordern.

Aber schließlich darf man nicht vergessen, daß der Artikel 7 des Vertrages von 1839 unter Voraussetzungen geschaffen wurde, die 1914 nicht mehr vorlagen. Alle Staatskanzleien Europas, auch die in Brüssel, wußten sehr wohl, daß Deutschland in einem künftigen Kriege mit Frankreich durch Belgien ziehen werde. Warum kümmert man sich noch immer so viel um alte Verträge, die einem abgeschlossenen Zeitalter angehören, während niemand von dem Fetzen Papier spricht, auf dem die Gegenwart und die Zukunft aufgebaut ist? Die ganze Welt hat mit Spannung im Oktober 1918 den Notenwechsel zwischen Max von Baden und Wilson verfolgt. Alle Länder der Erde sind Zeugen, daß am 5. November 1918 die Wilson-Punkte als Grundlage des künftigen Friedens vereinbart wurden. Clemenceau hat dies noch in Versailles am 10. Mai und 16. Juni 1919 bestätigen müssen. Der Friedensvertrag selbst ist aber ganz auf den Geheimverträgen der Alliierten aufgebaut und stellt eine Kodifizierung der Ungerechtigkeit dar. Das Wort der Alliierten war nicht so viel wert wie das Papier, auf dem die Vereinbarung von 1918 niedergeschrieben wurde.

In Genf aber, wo man Belgiens Haltung lobte und Frankreich Beifall spendet, hat sich nicht eine einzige Stimme gegen den Betrug von Versailles erhoben. Bourgeois und Viviani haben unwidersprochen ausführen dürfen, daß der Völkerbund verpflichtet sei, zur Erhaltung dieses Gewaltfriedens beizutragen. Wollen alle Länder der Welt sich diesem Betrug und Rechtsbruch anschließen? Sie sehen doch, daß ein altes Kulturvolk vernichtet werden soll, daß die Verelendung und Entrechtung Deutschlands wirtschaftliche Not, soziale Unruhe und Ansteckungsgefahren aller Art über die ganze Welt verbreiten müssen. Sie brauchen nur die Pariser Friedensverträge aufzuschlagen, um zu erkennen, daß die Länder, denen sie so willig Gefolgschaft leisten, heuchlerisch verlogen, grausam und raubgierig sind, Henkernaturen, die kein Recht gelten lassen außer ihrer Gewalt. Aber Macht geht vor Recht! Die Erfahrungen und das Schicksal der Besiegten von 1918 sollten allen Völkern der Erde eine Lehre sein. In Genf verschließt man sich jedoch bewußt der Wahrheit und spiegelt sich einen nicht vorhandenen Rechtszustand vor. Nur dem erzürnten Columbier entglitt ein hartes, aber wahres Wort, als er der Versammlung am 16. Dezember 1920 zurief: Hier hört man ja nur die Großen! Darin liegt der Todeskeim des Völkerbundes, der erst ein Bund der Völker werden kann, wenn gleiches Recht für alle gilt.

▽ ▽

Ausblicke

Bei dieser doppelten Belastung des Versailler Bundes, der moralischen und der politischen, wie sie das Chaos in Europa veranschaulicht, wäre es sehr einfach zu sagen: quod ab initio vitiosum

est non potest tractu temporis convalescere. Das ist jedoch keine Lösung des Problems. Noch ist es nicht an der Zeit, die Hoffnungen zu begraben. Der Völkerbund ist eine politische Einrichtung. Für die Politik haben die Grundsätze des Zivilrechts keine Geltung, Politik hat überhaupt mit Recht sehr wenig zu tun. Die Art, wie der Weltkrieg liquidiert wurde, beweist dies zur Genüge. Die Genfer Allianz vermag sehr wohl noch zu gesunden, trotz ihres anrüchigen Ursprungs und trotz der Fehler und Sünden, die sie bereits selbst beging. Voraussetzung für eine Wendung zum Besseren ist freilich eine nicht unerhebliche Änderung ihrer Richtung, der Abbau der Allmacht der Hauptmächte und der allmähliche Übergang zur Herrschaft des Rechts im zwischenstaatlichen Verkehr.

Der Völkerbund ist kein Völkerparlament. Gewisse parlamentarische Regeln wendet er aber an und täte gut, diese Praxis auszudehnen. Wenn ein Minister sich kompromittiert hat, verschwindet er, ein Kabinett, das Mißerfolge aufzuweisen hat, tritt zurück. Niemand wird von den Hauptmächten erwarten, daß sie sich ausschalten lassen. Wenn aber der Versailler Völkerbund genesen soll, wird ihre Allmacht erheblich eingeschränkt werden müssen. Dies kann auf mehr als einem Wege geschehen. Wir werden vielleicht erleben, daß der Feindbund zerfällt. Es ist jedoch durchaus nicht gesagt, daß dem Völkerbund daraus Nutzen erwachsen wird. Wohl besteht die Möglichkeit, nicht aber die Wahrscheinlichkeit, daß die Hauptmächte sich auch dann an die Vorschriften der Bundessatzung halten werden, wenn deren Durchführung nicht mehr im Sinne ihrer gemeinsamen Politik erfolgt. Sie haben sich bereits allzu oft über ihre selbstentworfenen Verpflichtungen hinweggesetzt. Sie verletzten ja auch nach Belieben den Versailler Vertrag, den sie Deutschland durch Diktat aufzwangen.

Ein gangbarer Weg wäre die Beschränkung der Allmacht des Rates. Durch stärkere Mitarbeit der übrigen Bundesmitglieder ließe sich sein Feindbundscharakter mildern. Durch Aufnahme Deutschlands und Rußlands könnte er sogar neutralisiert werden. Wenn dies aber zu früh erfolgte, dann würden sich die Hauptmächte vom Völkerbunde abwenden, er würde dahinsiechen und absterben. Die Bundesversammlung versucht schrittweise vorzugehen. Sie hat eine stärkere Heranziehung der im Rat nicht vertretenen Mächte verlangt und erreicht, daß die Zahl der nichtständigen Mitglieder auf sechs erhöht wurde. Die nicht im Rat vertretenen Bundesangehörigen täten vielleicht gut, ständige Vertreter in Genf zu unterhalten, nicht als Gesandte beim Völkerbund, sondern als Verbindungsleute zur Beaufsichtigung des Rates während der elf Monate, in denen die Versammlung nicht tagt. Die meisten Länder haben diplomatische Vertreter in Bern. Von dort (und selbst von Paris) nach Genf ist nicht weit. Will man beglaubigten Vertretern der Bundesstaaten verwehren, den Verhandlungen des Rates beizu-

wohnen? Diesem müßte freilich der Etatsposten für Übersiedlung nach Paris und London gestrichen werden, damit er der Kontrolle nicht räumlich entflieht. Der Gedanke einer derartigen Aufsicht ist nicht neu. Bereits im Schweizer Entwurf einer Bundessatzung (Art. 5) war vorgesehen, daß die im Rat nicht vertretenen Staaten Delegierte am Sitz des Bundes unterhalten sollten. Eine gesunde Entwicklung des Völkerbundes wird aber notwendigerweise dazu führen, daß sich das Verhältnis zwischen Rat und Bundesversammlung immer mehr dem zwischen Regierung und Parlament angleicht. Die Versammlung würde Rechenschaft fordern, der Rat verantwortlich sein. Es erscheint als erstrebenswertes Ziel, dies satzungsmäßig zum Ausdruck zu bringen. Dazu würde es genügen, die ständigen Ratssitze abzuschaffen, wobei den „Hauptmächten" auf Grund ihrer Bedeutung das Recht der unbeschränkten Wiederwählbarkeit zugestanden werden könnte. Sie müßten aber wie alle anderen Ratsmitglieder das Vertrauen der Bundesversammlung verdient haben. Damit wäre die Völkerdemokratie in der Lage, auf die Oligarchie wenigstens einen Druck auszuüben. Diese Reform würde auch die Stellung der Hauptmächte gegenüber der „Gefahr" ändern, daß der Völkerbund zu einem Überstaat werden könnte. Wenn nicht die Rechte des Völkerbundes erweitert werden, wenn dieser nicht verselbständigt und von der Macht der Hauptmächte losgelöst wird, kann es keinen Fortschritt geben. Würden den Großmächten ihre erblichen Sitze im Oberhaus genommen, dann würden sie danach streben, in dem (natürlich auf rechtliche und wirklich internationale Fragen beschränkten) Überstaat des Völkerbundes den ihrem tatsächlichen und kulturellen Gewicht entsprechenden Einfluß wieder zu erlangen.

Die Krisis im Völkerbund ist wohl aber zu weit fortgeschritten, die Grundlagen, auf denen er aufgebaut ist, sind wohl zu wenig gesund, als daß die Genesung durch kleine Eingriffe dieser Art herbeigeführt werden könnte. Weit sicherer wäre jedenfalls der Weg der Entpolitisierung des Bundes. Dieser neuen, unerprobten Einrichtung wurde von vornherein zu viel zugemutet. Ohne die entsprechende Gesinnung ist ein Völkerbund wertlos. Dies hat sich bereits gezeigt. Auf dem Gebiete der Abrüstung, der Geheimverträge, der Mandate usw. hat der Versailler Bund versagt. Es läge in seinem eigensten Interesse, diese Aufgaben für künftige bessere Zeiten zurückzustellen, wo vielleicht unabhängige Konferenzen nach Washingtoner Muster die Heeresverminderung herbeiführten, wo die Geheimverträge durch kontinentale Unionen abgelöst würden und das Gewissen der Welt die Kolonien schärfer beaufsichtigt als die Mandatskommission in Genf. Die gefährlichen Befugnisse des Rates aus den Artikeln 11 und 15, unter dem Deckmantel der Vermittlung jede politische Frage aufzugreifen und zu entscheiden, ließen sich durch ein obligatorisches Schiedsverfahren unschädlich

machen. Der Völkerbund selbst wäre dann zwar kaum mehr als ein internationales Zentralbüro. Als solches würde er aber endlich über den Streitfragen des Tages stehen und könnte durch Beweise der Uneigennützigkeit und Unparteilichkeit die Grundlagen seiner Existenz sanieren, das Vertrauen der Welt wiedergewinnen und auf diesem Fundament nach und nach seine politischen Zuständigkeiten wieder aufbauen. Dann könnte er in die Rolle hineinwachsen, auf die die Geschichte des Völkerbundsgedankens ihn hinweist und die die Hoffnungen von Millionen ihm zugedacht hatten.

Der Möglichkeit einer Fortentwicklung und Gesundung des Völkerbundes steht aber eine andere Alternative gegenüber von weit größerer innerer wie äußerer Wahrscheinlichkeit: die Möglichkeit neuer Katastrophen. Die meisten Freunde des Völkerbundes gehen von der Voraussetzung aus, daß keine neuen Gewitter im Anzuge seien, daß sich die Wellen von selbst glätten und die Zeit alle vorhandenen Wunden heilen werde. Das ist eine ganz abwegige Auffassung. Wunden vernarben, aber Krankheiten erfordern Behandlung. Darf man etwa hoffen, daß der französische Militarismus von selbst erlöschen werde, diese Frucht Jahrhunderte alter Hegemonialbestrebungen? Wer wird die Friedensverträge revidieren, die von Jahr zu Jahr unerträglicher werden? Neue Katastrophen sind nur zu wahrscheinlich. Diese werden, falls sie eintreten, sicherlich dem Versailler Bunde den Untergang bringen und für mehrere Menschenalter einen neuen Versuch der Verwirklichung des Völkerbundsgedankens ausschließen. Die bisherige Bilanz kann die Welt nicht zu weiteren Experimenten dieser Art ermutigen.

Um die Gefahr neuer Kriege zu verhüten, müßte der Völkerbund den Ursachen der bisherigen Völkerkonflikte nachgehen und diese beseitigen. Eine besondere Gefahr, das gegenseitige Mißtrauen der Staaten, das die übertriebenen Rüstungen zur Folge hatte, wurde richtig erkannt und ein Anlauf zu ihrer Beseitigung genommen. Die Abschaffung der Geheimdiplomatie wurde vorgesehen, die allgemeine Abrüstung in Aussicht gestellt. Bisher ist leider auf diesen Gebieten noch kein Erfolg aufzuweisen. Ein anderer, gerade in der Neuzeit besonders wichtiger Kriegsgrund ist ferner der Kampf der Nationalitäten um ihre Rechte. Der Nationalismus hat niemals so scharfe Gegensätze gezeitigt wie in unseren Tagen, und es sind noch keine Anzeichen dafür vorhanden, daß er sich auf ein normales Maß zurückentwickeln wird. Gegen diese Gefahren hat aber der Völkerbund keinerlei Vorsorge getroffen. In seiner Satzung wird das Selbstbestimmungsrecht der Völker nicht einmal erwähnt, geschweige denn anerkannt. Der Bundessatzung liegt die Fiktion zugrunde, daß alle Nationalitätenfragen, wenigstens in Europa, durch die Pariser Friedensschlüsse befriedigend geregelt seien. Die ehemaligen Neutralen haben sich stillschweigend dieser Auffassung angeschlossen, denn auf den Bundesversammlungen ist

die Nationalitätenfrage stets nur im Sinne eines Schutzes der Minderheiten berührt worden. Diese Stellungnahme der Neutralen erfolgte zweifellos wider besseres Wissen, denn sie können sich der Tatsache unmöglich verschließen, daß die Pariser Lösung die früheren Spannungen nur verschärft und zahlreiche neue Irredenten geschaffen hat. An Stelle von Triest, Trentino, Elsaß-Lothringen I und Schleswig I sind Tirol, Elsaß-Lothringen II, Eupen und Malmedy, Schleswig II, Danzig, Westpreußen, Memel, Posen, Schlesien, Böhmen und Steiermark getreten, von der Verwirrung am Balkan und im nahen Osten ganz zu schweigen.

Neue Kriege können leicht der Alten Welt den Untergang bringen. Es liegt in unser aller Interesse, sie zu verhüten, und man würde auch gerne dem Völkerbund manches nachsehen, wenn er imstande wäre, den Frieden zu gewährleisten. Dies ist leider nicht der Fall. Im übrigen ist Deutschlands Stellung zu der Gefahr eines künftigen Weltkonfliktes nicht dieselbe wie die anderer Länder. Eine aktive Beteiligung an einem neuen Kriege kommt zunächst nicht in Frage. Der Unterschied liegt auch im wesentlichen auf der passiven Seite. Es bedarf für das heute lebende Geschlecht keiner Begründung, daß auch neutrale Staaten in einem künftigen Kriege mehr noch zu leiden haben werden als in dem Weltkriege. Die Folgen eines neuen Konfliktes werden unendlich schwer auf der ganzen Welt lasten. Als leidender Zuschauer hat aber Deutschland sehr viel weniger zu verlieren als andere. Infolge des räuberischen Gewaltfriedens von Versailles und der Sklavenhalterpolitik des Feindbundes erreicht die Lebenshaltung in Deutschland ohnehin bald den niedrigsten Stand. Künftige Verluste an Wohlstand und Arbeitskraft treffen jedenfalls die Alliierten noch mehr als uns selbst, da sie unsere Fähigkeit herabmindern, Frondienste zu leisten. Wenn also Deutschland neue Weltkonflikte auch nicht begrüßen oder gar herbeiwünschen kann, so steht es diesen Gefahren und ihren entsetzlichen Folgen doch verhältnismäßig teilnahmslos gegenüber. Dasselbe gilt von Rußland. Die Armen, die in Lehmhütten wohnen, achten die Feuerwehr geringer als die Besitzer üppiger Paläste.

Die heutige Lage erinnert sehr an die politische Spannung vor dem Weltkriege. Kein Land ist geneigt, für die Sicherung des Friedens Opfer zu bringen, alle sind sie bereit, jedes Risiko zu laufen. In dieser Atmosphäre wurde der Völkerbund geboren. Die alliierten und assoziierten Mächte, die ihn schufen, haben nicht den großen Entschluß zu fassen vermocht, mit der Vergangenheit abzuschließen und ein neues Zeitalter einzuleiten. Sie waren nicht gewillt, irgendwelche Vorteile ihrer augenblicklichen Machtstellung aufzugeben, den Methoden vergangener Jahrhunderte abzuschwören, freiwillig Lasten auf sich zu nehmen, die ihre Rechte beschränkt hätten, und auf Gewaltanwendung zu verzichten. Infolgedessen ist der Völker-

bund nur ein Kompromiß zwischen der Gedankenwelt der alten und der neuen Zeit, ein Mißgebilde und nicht mehr als ein sehr schwächlicher Versuch, den Rechtsgedanken mit zahllosen Vorbehalten namentlich zugunsten der Sieger und zu Lasten der Unterlegenen des Weltkrieges zur Durchführung zu bringen. Ebenso wie der Versailler Frieden trägt er auf seiner Stirn das Kainszeichen der Unaufrichtigkeit. Der Gedanke einer Weltorganisation des Rechtes, dem die Völker der Alten wie der Neuen Welt zugejubelt hatten, ist von den alliierten und assoziierten Mächten als Mantel um die Urkunde ihrer Raublust, Ungerechtigkeit und Machtgier geschlagen worden. Auf den Gegensatz zwischen dem Völkerbundsgedanken und seiner unzulänglichen Verwirklichung hat bereits die deutsche Friedensdelegation in Versailles hingewiesen. In der Denkschrift, die sie den Alliierten am 29. Mai 1919 überreichte, heißt es: Eine sterbende Weltanschauung imperialistischer und kapitalistischer Tendenzen feiert in diesem Friedensdokument ihren letzten entsetzlichen Triumph. Gegenüber diesen Anschauungen, die unsagbares Unglück über die Welt gebracht haben, berufen wir uns auf das „angeborene Recht der Menschen und Völker". — Bei dem Kampf der Geister, dem Ringen zwischen Überlebtem und Werdendem steht Deutschland jedenfalls auf der Seite des Fortschritts.

Der Völkerbundsgedanke entspringt der Erkenntnis der Übel, die in der Zersplitterung der Menschheit wurzeln. Der ewige Kriegszustand, in dem die Welt lebt, war noch niemals so offenkundig wie heute, im Zeitalter des Versailler Bundes. Der Bund selbst trägt hieran nur in geringem Maße die Verantwortung. Unleugbar ist aber seine enge Verbindung mit der Vorstellungswelt des Imperialismus. Aus dieser ist er geboren. Der Völkerbundsgedanke war dagegen von jeher mit dem Friedensgedanken und mit der Forderung einer Politik des Rechts verknüpft. Wie soll dieser Gegensatz jemals überbrückt werden? Unmöglich kann die Welt sich mit den heutigen Zuständen abfinden und sich mit dem Troste begnügen, daß die Kleinen und Schwachen von jeher unterdrückt worden sind und daß dies Verfahren ohne den Völkerbund fortbestehen würde. Es will scheinen, daß nur ein Ausweg offenbleibt: die praktische Verwirklichung des Rechtsgedankens. Auf diesem Wege hat Deutschland vorbildliche und zukunftsreiche Schritte unternommen. Folgen andere Staaten seinem Beispiel, dann wird der Versailler Bund seinen Charakter als „Völkerhirte" verlieren und zu einer Rechtsorganisation werden. Damit fielen auch die Klassenschranken, die in Paris zwischen den Staaten errichtet wurden. Die politische Bedeutung des Bundes würde vermindert. Seine Organisation würde sich im wesentlichen auf die gemeinnützigen Aufgaben beschränken, denen er sich bereits so eifrig hingibt.

Diese Entwicklung ist keineswegs gesichert. Man darf sie aber

auch nicht als unwahrscheinlich hinstellen. Die Oligarchie der Hauptmächte ist nicht allmächtig. Nur Unwissende glauben, daß sich absolutistische Herrscher gar nicht um die Volksmeinung zu kümmern brauchen. Autokraten, wie früher der Zar und heute der Regierungsausschuß des Saargebiets, leben zwar nicht mit dem Ohr am Boden, wie (angeblich) der Präsident der Vereinigten Staaten dies tut. Sie müssen aber doch die Forderungen der Zeit berücksichtigen. In gewissem Sinne gilt dies auch von den Hauptmächten in ihrer Stellung zur Völkerfamilie. Heute treiben sie noch Kabinettspolitik im übelsten Sinne. Sie werden aber nicht auf die Dauer die Nationen am Versailler Völkerbundszügel führen können. Hoffen wir, daß sie auch aus ihren Fehlern einiges lernen werden.

Über den Völkerbund und seine Zukunft hat Fridtjof Nansen ein sehr ernstes Wort vor der dritten Bundesversammlung gesprochen, als Antwort auf Kritik und Zweifel, die in der Versammlung selbst natürlich nicht zum Ausdruck gekommen waren, überall aber von Mund zu Mund gingen. Zunächst bestritt er, am 7. September 1922, daß der Völkerbund ein Werkzeug der siegreichen Mächte sei. Die Tatsachen geben ihm, was die Vergangenheit anlangt, unrecht. Dann aber wandte er sich der Zukunft zu und erklärte denen, die den wahren Völkerbund an Stelle des bestehenden Völkerbundes fordern, da dieser nutzlos sei: Einen wahren Völkerbund gibt es nicht und wird es wahrscheinlich auch niemals geben. „Der Völkerbund" besteht aber und ist, obwohl unvollkommen, der Entwicklung fähig. Jedermann solle beitragen, ihn zu stärken und zu unterstützen, denn es gebe nur die Wahl zwischen diesem Völkerbund oder keinem.

Diese Worte sollte ein jeder bedenken, der über den Versailler Bund, seine Fehler und Unzulänglichkeiten spricht — und schreibt. Bei allen Voraussagen für die Zukunft sollte auch niemals übersehen werden, daß in politischen Dingen weder die Logik noch das Recht entscheidet, sondern in erster Linie die Vorstellungen der Menschen und der Zug der öffentlichen Meinung. Läßt sich die Völkerbundsgesinnung schaffen, die heute noch überall zu vermissen ist, dann wird dieser Bund genesen. Entwickelt er sich lediglich unter den geltenden Voraussetzungen und in den jetzigen Bahnen weiter, dann ist sein Untergang nur noch eine Frage der Zeit. Es kommt weniger auf die Satzung an, auf der das Bündnis aufgebaut ist, auch braucht die Vergangenheit nicht die Zukunft zu bestimmen: entscheidend ist die Gesinnung, das Maß des guten Willens, den die Völker einander entgegenbringen.

▽ ▽
▽

Deutschland und der Völkerbund

Der reuige Sünder

Zu dem, was in den vorhergehenden Kapiteln über Deutschlands Stellung zum Völkerbunde gesagt wurde, ist noch einiges über seinen Eintritt nachzutragen. Diese Frage ist seit 1919 immer wieder erörtert worden. Leider wurden in allen Ländern die Argumente für und gegen meist von Wünschen und Vorurteilen und nicht von der nüchternen Erwägung der Zweckmäßigkeit abgeleitet. In Deutschland wurde besonders gerne übersehen, daß die Frage unseres Eintritts nicht von unserer Stellungnahme zum Völkerbundsgedanken abhängt, wie namentlich in der parteipolitischen Erörterung gerne behauptet wird, sondern einzig und allein von unserem Verhältnis zu den Hauptmächten. Der Versailler Völkerbund ist eine politische Einrichtung. Die Frage unseres Eintritts muß daher nach politischen Gesichtspunkten erwogen und beantwortet werden. Es läßt sich kein größerer Widersinn denken, als wenn das unglückliche, betrogene und vergewaltigte Deutschland seine Haltung zum Völkerbund von Traumgesichten und verschwommenen Idealen bestimmen ließe, während alle anderen Staaten im Bunde nur ein Werkzeug praktischer Politik sehen. Will man dieser Frage sachlich nähertreten, so muß man zunächst die rosa Brille absetzen, um durch den Weihrauch schöner Redensarten hindurch den wahren Wert und das Wesen des Versailler Völkerbundes erkennen zu können. Man höre nicht auf Worte, sondern prüfe und wäge die Taten und Geschehnisse.

Die Zeit der Wilsonreden und der vierzehn Punkte ist vorbei. Der 14. Punkt der Rede vom 8. Januar 1918 gab Deutschland ein Anrecht darauf, in die „allgemeine Vereinigung der Völker" aufgenommen zu werden. In der Tat wollte Wilson anfangs Deutschland als ursprüngliches Mitglied zum Völkerbund zulassen. Tardieu und andere berichten hierüber. Dies hätte den in den Waffenstillstandsverhandlungen vereinbarten Vertragsgrundlagen entsprochen. Je weiter sich aber die Pariser Friedenskonferenz von diesen entfernte, desto unmöglicher wurde Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund. Schließlich wurde sein — wenigstens zeitweiser — Ausschluß ein notwendiges Glied der Politik der Verfehmung und Entrechtung, die die Pariser Konferenz eingeleitet hat. Sie begann mit der Nichtzulassung Deutschlands zu den Pariser Verhandlungen, mit den Zäunen, hinter denen die deutsche Friedensdelegation in Versailles eingehegt wurde, und wird am deutlichsten veranschaulicht durch das erzwungene Schuldbekenntnis sowie durch das Verlangen nach Auslieferung der Kriegsbeschuldigten. Diese Politik der Verleumdung und Ehrabschneiderei sollte es ermöglichen und hat es ermöglicht, Deutschland den Versailler Vertrag

aufzuzwingen und diesen bei der Durchführung auch noch nach Bedarf zu erweitern.

Die sofortige Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund wurde seinerzeit in Paris ernstlich erwogen. Es ist eine unwahre Behauptung, wenn die Alliierten am 16. Juni 1919 erklärten, es „verstehe sich von selbst", daß Deutschland vor der Zulassung erst eine „Probezeit" bestehen müsse, deren „Dauer zum großen Teil von den Handlungen der deutschen Regierung abhängen werde". In der Erwiderung der alliierten und assoziierten Mächte auf die deutschen Gegenvorschläge, die unserer Delegation am 16. Juni 1919 überreicht wurde, ist über die Frage der Zulassung Deutschlands folgendes gesagt:

„Niemals haben die alliierten und assoziierten Mächte — der Vertragstext selbst beweist es — die Absicht gehabt, Deutschland oder irgendwelche andere Macht auf unbestimmte Zeit von dem Bunde auszuschließen. Sie haben daher Bestimmungen getroffen, die sich auf die Gesamtheit der dem Bunde nicht angehörenden Staaten beziehen und die Bedingungen ihrer späteren Zulassung festsetzen.

Jedes Land, dessen Regierung klare Beweise ihrer Dauerhaftigkeit und ihres Willens bewiesen hat, ihre internationalen Verpflichtungen — insbesondere die aus dem Friedensvertrag folgenden[1]) — zu erfüllen, wird die alliierten und assoziierten Hauptmächte geneigt finden, sein Gesuch um Zulassung in den Bund zu unterstützen.

Was insbesondere Deutschland anlangt, so versteht es sich von selbst, daß die Ereignisse der letzten fünf Jahre nicht geeignet sind, gegenwärtig eine Ausnahme von der allgemeinen Regel, die eben angeführt worden ist, zu rechtfertigen. In seinem besonderen Falle ist eine Probezeit notwendig[1]). Die Dauer dieser Probezeit wird zum großen Teile von den Handlungen der deutschen Regierung abhängen; es wird ihre Aufgabe sein, durch ihre Haltung gegenüber dem Friedensvertrage die Wartezeit abzukürzen, deren Festsetzung der Völkerbund, ohne jemals daran zu denken, sie mißbräuchlich zu verlängern, für nötig erachten wird.

Nachdem diese unerläßlichen Bedingungen erfüllt sein werden, sehen die alliierten und assoziierten Regierungen keinen Grund, der Deutschland hindern könnte, in nicht ferner Zukunft Mitglied des Bundes zu werden."

Der Feindbund hat, in erster Linie wohl aus taktischen Gründen, Deutschlands Zulassung zum Völkerbund als ein erstrebenswertes Ziel, als eine Gnade hingestellt, die uns als Belohnung für gutes Verhalten, namentlich für eine angestrengte Erfüllungspolitik, zuteil werden könne. Auch späterhin ist häufig gesagt worden, Deutschlands Eintritt komme erst nach einer Probezeit in Frage. Es müsse erst Reue und den Willen zur Besserung bewiesen haben. Als reumütiger Sünder dürfe es dann einst die heilige Schwelle betreten — um dann in der Versammlung schön still den Mund zu halten und seine Stimme so abzugeben, wie ihm befohlen würde.

Von einer dauernden Ausschließung Deutschlands ist jedenfalls niemals die Rede gewesen. Auch heißt es in Artikel 164 des Ver-

1) Im Original nicht gesperrt.

sailler Vertrages in Absatz 1: Bis zu dem Zeitpunkt, an dem Deutschland als Mitglied in den Völkerbund eintreten darf, usw. Der Absatz 2 beginnt: Deutschland sagt für den Zeitpunkt, zu dem ihm der Eintritt in den Völkerbund gestattet wird, usw. Im Artikel 320 heißt es, daß die der alliierten Luftschiffahrt eingeräumten Vergünstigungen „bis zum 1. Januar 1923 in Kraft bleiben sollen, sofern nicht Deutschland zu einem früheren Zeitpunkt in den Völkerbund aufgenommen ist . . ."

Untersucht man aber den Versailler Vertrag genauer, so findet man, daß die Alliierten Deutschland nur als Mitglied minderen Rechts in den Völkerbund aufnehmen wollen. Das so einschneidende und lebenswichtige Vetorecht, das allen übrigen Mitgliedstaaten nach Artikel 4 Absatz 5 zusteht, wird uns in einigen bedeutungsvollen Fragen genommen. Die geschickte Redaktion des Vertrags, für die Artikel 80 so kennzeichnend ist, läßt diese Tatsache in den 26 Artikeln der Bundessatzung nicht zum Ausdruck kommen. Dagegen finden wir, daß nach Artikel 213 der Rat „mit Mehrheitsbeschluß" darüber entscheidet, ob und wann eine Untersuchung der militärischen Verhältnisse Deutschlands stattfinden soll. Ebenso entscheidet der Rat nach Artikel 280 Absatz 2 mit Mehrheit, ob die besonderen Vergünstigungen für Angehörige des Feindbundes, die Deutschland in Artikel 276 aufgezwungen wurden, über 1925 hinaus verlängert werden sollen. Vor allem genügt aber, nach § 40 des Anhangs zu Artikel 46, für jede Entscheidung, betreffend das Saargebiet, ein Mehrheitsbeschluß des Rates. In diesen Fällen wäre also Deutschland das Veto entzogen, das den anderen Bundesmitgliedern in allen Fragen zusteht, die „ihre Interessen besonders berühren".

Es besteht aber durchaus kein Grund und Anlaß für Deutschland, dem Völkerbund gegenüber die Stellung einzunehmen, die die Alliierten uns zugedacht haben. Der Feindbund sieht in der Versailler Allianz ein Mittel zur Durchführung des Versailler Vertrages. Für Deutschland ist die Frage seines Eintritts in diese Allianz ausschließlich eine Frage der auswärtigen Politik, deren vornehmstes Ziel notwendigerweise die Revision jenes Vertrages sein muß. Es ist sehr zu bedauern und kaum zu verstehen, wenn einzelne deutsche Politiker sich die Feindbundsthese von Deutschlands Stellung zum Völkerbund zu eigen gemacht haben und diesen — in Erinnerung an Wilsons unerfülltes Programm — als Verwirklichung der „Majestät des Rechts" und des Gedankens der Solidarität aller Völker hinstellen. Das sind Ziele, die Deutschland verfolgen sollte und denen es auch im Völkerbund nachstreben kann, deren Verwirklichung es aber nicht im bisherigen Völkerbund zu erblicken vermag. Das Ziel der alliierten Hauptmächte ist nur allzu klar: Sie wünschen ein Deutschland in den Völkerbund aufzunehmen, dessen Mut völlig gebrochen ist und das sich endgültig ihrer Politik, wie sie im Versailler Vertrage zum Ausdruck kommt,

unterworfen hat. So verkehrt und verwerflich es wäre, unsere Haltung von irgendwelcher Eitelkeit oder Empfindlichkeit (z. B. gegenüber dem kleinlichen Verfahren bei der Zulassung neuer Mitglieder) abhängig zu machen, ebenso falsch und verbrecherisch wäre es auch, irgendwelche nationalen Rechte, die das Erbteil freier Völker sind, als Preis für unsere Aufnahme in den Bund zum Opfer zu bringen.

Niemals darf die Notlage des Augenblicks hierzu verleiten. Ebenso verkehrt wie jeder Präventivkrieg ist der nationale Selbstmord, und zwar aus den gleichen Gründen. Kriege und Krisen sind nur Phasen im Leben der Völker, das nicht nach Menschenaltern, sondern nach Jahrhunderten rechnet. In den Gegenvorschlägen, die die deutsche Friedensdelegation am 29. Mai 1919 in Versailles überreichte, wurde gesagt:

Deutschlands Bedeutung ist unabhängig von seiner jeweiligen militärischen und politischen Macht; daher kann von einem wahren Völkerbund ohne seine Zulassung überhaupt nicht gesprochen werden. Vielmehr ist, was der Friedensvertrag schaffen will, nur eine Fortdauer der gegnerischen Koalition, die den Namen „Völkerbund" nicht verdient.

Die Universalität ist eine Lebensfrage für den Völkerbund. Solange dieser eine deutschfeindliche Politik treibt, haben wir keinen Anlaß, ihn durch unseren Eintritt zu stärken. Die Frage ist aber in diesem Sinne noch nicht an uns herangetreten, denn dem ersten Eintrittsgesuch Deutschlands von 1919 stehen Kundgebungen des Feindbundes und einzelner Mächte aus dem gleichen sowie den drei folgenden Jahren gegenüber, die uns den Zutritt verweigern.

Den heftigsten Widerstand gegen die Zulassung Deutschlands zum Völkerbund hat bekanntlich Frankreich erhoben. Ministerpräsident Leygues soll 1920 der französischen Delegation in Genf die Weisung erteilt haben, sich von der Bundesversammlung zurückzuziehen, falls sie in der Frage der Aufnahme Deutschlands überstimmt würde. Die französische Presse hat sich sogar zu der Drohung verstiegen, daß Frankreich aus dem Völkerbunde austreten werde, wenn man Deutschland gegen seinen Willen zulasse. Diese Drohung ist natürlich nicht ernst zu nehmen, da der Austritt erst nach zweijähriger Kündigung erfolgen kann und Frankreich immer betont hat, daß es nur einen zeitweiligen Ausschluß Deutschlands wünsche. Dagegen steht fest, daß es vor der ersten Bundestagung allen Bundesmitgliedern bekanntgab, es könne sich mit einer Zulassung Deutschlands nicht einverstanden erklären.

Die Neutralen, die europäischen sowohl wie einige der überseeischen, betrieben zur selben Zeit Deutschlands Aufnahme in den Bund mit diplomatischen Mitteln. Da sie nicht nur in Paris, sondern auch in London auf Widerstand stießen, zeigten sie 1920 in ihren Äußerungen vor der Bundesversammlung große Zurückhaltung. In der Tat war, entgegen einer verbreiteten Ansicht, die Stimmung in Völkerbundskreisen damals Deutschland noch sehr

ungünstig. Im Oktober 1920 haben in Mailand die Völkerbundsvereinigungen verschiedener Länder getagt. Die Veranstaltung war als ein Auftakt zur Bundesversammlung im November gedacht. Sie ist nicht weiter sehr beachtlich, da diese Vereinigungen keinen nennenswerten Einfluß auf die Regierung oder die öffentliche Meinung ihrer Länder ausüben, ein Umstand, den sie gerne auf die chronische Geldnot zurückführen, unter der sie allesamt leiden. Beachtenswert ist aber, daß diese Konferenz von ausgesprochenen Anhängern des Völkerbundsgedankens mit neun gegen fünf Stimmen bei drei Stimmenthaltungen sich gegen den Antrag ausgesprochen hat, alle Staaten, auch die ehemals feindlichen, zum Völkerbunde zuzulassen. Der französische Vertreter, Aulard, setzte bei dieser Gelegenheit auseinander, Frankreich wünsche nicht, daß Deutschland auf lange Zeit von dem Völkerbund ausgeschlossen bleibe. Es müsse aber erst einmal Garantien dafür geben, daß es nicht versuchen werde, auf dem Wege über den Völkerbund irgendwelche wesentlichen Punkte des Friedensvertrags zu revidieren. Selbst hier finden wir den Völkerbund auf das engste mit den Friedensverträgen verknüpft. Daß die Mailänder Konferenz die deutsche Liga für Völkerbund ebenfalls nicht zum Anschluß aufforderte, ist unter diesen Umständen nicht weiter verwunderlich. Es zeugt dies aber von sonderbaren Vorstellungen von den Hauptaufgaben des Völkerbundes.

Eingeweihte Kreise gaben sich damals keiner Täuschung hin. Die Öffentlichkeit freilich, nicht nur der neutralen Länder, erwartete die Zulassung Deutschlands zum ersten möglichen Termin, d. h. zum November 1920. Deshalb haben auch die Hauptmächte tunlichst vermieden, ihre ablehnende Haltung aller Welt zu offenbaren. So antwortete Lloyd George am 26. Juli 1920 im Unterhaus auf die Frage, wann Deutschland in den Völkerbund aufgenommen werden würde: „Wenn Deutschland wirkliche Anstrengungen macht, um den Versailler Vertrag auszuführen, insbesondere hinsichtlich der Abrüstung und der Kohlenlieferungen, so zweifle ich nicht, daß die Alliierten ein Zulassungsgesuch recht günstig aufnehmen werden. Ich meine aber, daß Deutschland zunächst einen deutlichen Beweis seines guten Willens erbringen muß.“ Noch am 18. November erklärte er an derselben Stelle, es sei ihm nicht bekannt, daß die französische Regierung ihren Vertretern in Genf die Weisung gegeben habe, die Zulassung Deutschlands zu verhindern. Unmittelbar vor der Bundestagung haben Lord Selborne, Lord Grey und Barnes in einer Erklärung an die Presse Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund befürwortet (Times vom 12. November 1920). Es steht aber fest, daß dies der amtlichen englischen Auffassung widersprach. Das sehr gut unterrichtete „Echo de Paris“ konnte sogar am gleichen Tage eine Mitteilung von „Pertinax“ (Charles Gerault) bringen, die Londoner Regierung habe formell zugesichert, daß sie

eine „Aufhebung des Verbots der Zulassung Deutschlands“ nicht begünstigen werde. Anläßlich der oben erwähnten Interpellation über Deutschlands Aufnahme erwiderte Lloyd George am 19. November 1920 vollkommen ausweichend auf die Frage, ob England ein deutsches Zulassungsgesuch unterstützen werde: Die britische Regierung wisse nichts davon, daß ein solcher Antrag gestellt werden würde. Die belgischen Delegierten hatten 1920 ebenfalls, wie der Außenminister Jaspar kurz vor der Bundestagung im Senat mitteilte, die Weisung, „sich gegen die Zulassung Deutschlands zum Völkerbund auszusprechen, solange Deutschland seine Verpflichtungen gegen die Alliierten nicht erfüllt habe“. Nach belgischer Auffassung bedeutete dies eine glatte Ablehnung. Auch die japanische Delegation soll 1920 die Weisung mitgebracht haben, sich in diesem Punkte nach der Haltung Frankreichs zu richten.

In der Zeit vor der ersten Bundesversammlung, als noch hinter den Kulissen die Frage der Zulassung Deutschlands erörtert wurde, hat die deutsche Regierung zweimal ihre Stellungnahme öffentlich bekanntgegeben. Am 1. Oktober 1920 erklärte der Vertreter des Auswärtigen Amts auf der Generalversammlung der deutschen Friedensgesellschaften in Braunschweig:

... Die deutsche Regierung verkennt die Schwächen nicht, welche die Völkerbundsakte des Versailler Vertrages enthält. . . . Dennoch würde der Beitritt Deutschlands zweifellos auch für uns mancherlei Vorteile bieten, insbesondere auf dem Gebiete der internationalen Rechtsbeziehungen und der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Aus diesem Grunde ist Deutschland für die Bemühungen seiner Freunde und der Einsichtsvollen unter seinen Gegnern dankbar, welche seinen Eintritt in den Völkerbund betreiben. Aber es liegt für Deutschland keine Veranlassung vor, sich zur Aufnahme in den jetzigen Völkerbund zu drängen. Solange in der Nähe unserer Grenzen Krieg geführt wird, könnte unsere Bindung durch die jetzt gültige Völkerbundsakte eine Gefahr werden für Deutschlands Neutralität. Solange ferner Großmächte, wie die Vereinigten Staaten von Nordamerika und Rußland, nicht Mitglieder des Völkerbundes sind, bleibt der Zweckgedanke der Bundesakte verkrüppelt.

Wenn die Zeit gekommen sein wird, wo Deutschland in den Völkerbund eintritt, wird es von dem mangelhaft organisierten Völkerbund an den besser zu organisierenden appellieren. Bislang hat es mit seinen Berufungen an den Völkerbund allerdings trübe Erfahrungen gemacht. Ich erinnere an die Behandlung der Frage von Eupen und Malmedy. Aber Deutschland gibt die Hoffnung auf eine gerechtere Behandlung internationaler Fragen nicht auf und sieht namentlich in der Entwicklung des Schiedsgerichtsgedankens eine wesentliche Aufgabe der künftigen Völkergemeinschaft.

Der damalige Reichsminister des Äußeren, Simons, hat ferner am 29. Oktober 1920 im Reichstag erklärt: Der Völkerbund ist in Deutschland sehr unpopulär, und zwar mit vollem Recht. Das deutsche Volk hat dem Völkerbund einstmals zu viel Vertrauen geschenkt. Ich warne aber davor, den Völkerbund wie eine abgetane Sache zu behandeln. Es ist nötig, die Frage des Vorteils, den der Eintritt in den Völkerbund für uns hat, genau zu prüfen. Im Auswärtigen Amt wird die Frage sehr sorgfältig geprüft. Das dort ein-

gerichtete Referat ist durchaus auf der Höhe. Die Völkerbundsliga und andere Verbände haben recht gute Vorarbeit getan. Einen Antrag auf Aufnahme in den Völkerbund zu stellen, würde der deutschen öffentlichen Meinung nicht entsprechen. — Noch einmal, unmittelbar nach Eröffnung der ersten Bundestagung, hat der Reichsminister Simons in einer Rede zu Aachen am 16. November 1920 zu dieser Frage Stellung genommen:

Wir gehören nicht zu den Geladenen der Völkerbundsversammlung in Genf und haben auch keinen Antrag auf Aufnahme gestellt. Wir wollen nicht eintreten, solange wir nicht auf der Gegenseite den Wunsch sehen, uns als Gleichberechtigte aufzunehmen. Man drängt sich nicht in eine Gesellschaft hinein, in der sich Leute befinden, die öffentlich erklären, daß sie hinausgehen würden, wenn der andere hineinkäme.

Schweizer Blätter haben während der ersten Bundestagung wiederholt bemerkt, das abwesende Deutschland sei lebendiger anwesend gewesen, als wenn es durch eine Abordnung vertreten worden wäre. Das trifft zu. Die Frage der Zulassung Deutschlands hat sicherlich die Bundesversammlung während der ganzen Dauer ihrer Tagung beschäftigt. Sie ist wiederholt offen oder versteckt gefordert worden. Bereits in seiner Eröffnungsrede wies der Präsident der Eidgenossenschaft am 15. November 1920 darauf hin, daß die Autorität und die Unparteilichkeit des Völkerbundes abhängig sei von seiner Universalität. „Die Sieger können nicht für immer auf die Mitwirkung der Besiegten verzichten. Die Zusammenarbeit beider Gruppen ist eine Lebensnotwendigkeit" — für den Völkerbund. Aus dem Diplomatischen in reines Deutsch übertragen heißt das, es liege im Interesse des Bundes selbst und vor allem im Interesse des Völkerfriedens, daß Deutschland in den Völkerbund aufgenommen werde. In dieser klaren Form drückte sich Motta selbst gegen Ende der gleichen Tagung gegenüber einem Berichterstatter aus. Deutschlands Name wurde am 17. November zum ersten Male genannt, als der argentinische Minister des Äußeren Pueyrredon in einer längeren Rede, die mit den zur Erörterung gestellten Fragen herzlich wenig zu tun hatte, auseinandersetzte, daß die deutsche Regierung Argentinien gegenüber ihre für den U-Bootkrieg gegebenen Zusagen erfüllt habe. Anschließend erklärte er, „die argentinische Regierung halte es für wesentlich, daß alle souveränen Staaten, die von der internationalen Gemeinschaft als solche anerkannt wären, zum Völkerbund zugelassen würden. Ihre Nichtmitgliedschaft müsse lediglich auf ihrem freien Willen beruhen" [2]). Weiter führte Pueyrredon aus, daß die Stärke des Völkerbundes auf der Zahl seiner Mitglieder beruhe, während der Ausschluß einzelner Staaten den Frieden der Welt gefährde. Zwei Tage darauf erklärte Barnes im Namen der englischen Ar-

2) Am 4. Dezember 1920 brachte Argentinien einen formulierten und begründeten Antrag gleichen Inhalts ein.

beiterschaft, daß diese, ebenso wie zweifellos die Arbeiter aller Länder, von der Notwendigkeit der Aufnahme der Mittelmächte überzeugt sei. Er wies auf Deutschlands nützliche Mitarbeit im Internationalen Arbeitsamt wie an der Brüsseler Finanzkonferenz hin und warnte vor den Folgen seiner Ausschließung. Am 20. November 1920 erklärte dann Rowell (Canada), der Völkerbund könne unmöglich seine Aufgabe erfüllen, wenn ihm nicht alle Staaten ohne Ausnahme angehörten. Tittoni (Italien) stellte anschließend fest, der Völkerbund werde erst dann ein wahrer Völkerbund sein, wenn alle Länder der Welt ausnahmslos in ihm vertreten wären.

Bei der allgemeinen Erörterung der Zulassungsfrage am 15. Dezember 1920 wollte zwar Benesch (Čechoslovakei) die ehemals feindlichen Staaten einer Probezeit unterwerfen, ehe sie volle Mitgliederrechte erhielten. Blankenberg wies aber darauf hin, daß sein Land, Südafrika, mit mehreren Generationen deutscher Einwanderer gute Erfahrungen gemacht habe. „Der Völkerbund darf nicht eher ruhen, als bis jeder Staat in dieser Versammlung voll vertreten ist, und wir Südafrikaner hoffen, daß die Bundesversammlung den Antrag Deutschlands und sonstiger Staaten einer wohlwollenden Prüfung unterziehen wird." Die Ausführungen Blankenbergs waren gewiß gut gemeint. Es ist aber bezeichnend für die Geistesverfassung des Feindbundes, daß dieser Südafrikaner den Europäern vorhalten zu müssen glaubte, sie dürften die Deutschen nicht als unverbesserliche Barbaren ansehen. Die neutralen Bundesmitglieder standen naturgemäß weniger unter dem Einfluß der Kriegspropaganda. Der persische Vertreter verlangte die Zulassung aller Staaten mit festen Grenzen und demokratischer Regierung. Die Ablehnung einzelner als Strafe für Kriegsvergehen sei verfehlt. Anschließend hat Motta den Schweizer Standpunkt unumwunden dargelegt. Er erinnerte, wie bereits oben erwähnt, an das Gesuch um Zulassung zum Völkerbund, das Deutschland während der Friedensverhandlungen in Versailles stellte. Von den Alliierten wurde es abgelehnt. „Wir haben diese Stellungnahme verstanden, aber — in der Schweiz — nicht geteilt." „Wir beschränken uns heute auf den Wunsch, daß an dem Tage, wo die Aufnahme Deutschlands zur Erörterung stehen wird, sie in dem hohen Geiste der Gerechtigkeit und Friedfertigkeit erwogen werden wird, der der Geist des Völkerbundes sein sollte."

Den entgegengesetzten Standpunkt hat unmittelbar anschließend Viviani vertreten. Deutschland werde erst die Zulassungsbedingungen erfüllt haben, wenn es nicht durch Worte, sondern durch Taten seinen Willen bekunde, den Versailler Vertrag auszuführen. Dies sei der Sinn der Aufnahmebedingungen der Satzung. Strafe müsse sein. Nicht Frankreich habe den Konflikt gesucht. Zur Verteidigung seines Gebietes habe es die Waffen ergriffen, zur Verteidigung auch der Freiheit der Welt, der Würde und Unab-

hängigkeit der Völker. Deutschland dagegen habe alle Leiden über die Welt gebracht. Es müsse daher Reue zeigen und Buße tun[3]).

Man wird sich darüber wundern, daß der Vertreter einer der Hauptmächte die Frage der Schuld am Kriege anrührte. Sie ist ja der Eckpfeiler des Versailler Vertrages, und es läge doch im Interesse der Alliierten, nichts dem hinzuzufügen, was sie in Versailles behauptet haben, damit davon auch nichts genommen werde. Ausgerechnet Viviani, der 1914 die rechte Hand Poincarés und französischer Ministerpräsident war, schnitt diese Frage an unter Verwendung der ausgeblaßtesten Kriegszeitrethorik. Die Bundesversammlung spendete ihm stürmischen Beifall und bewies damit, daß sie ein ebenso kurzes Gedächtnis habe, wie der französische Delegierte selbst. Es ist doch sicherlich allgemein bekannt, daß die Julikrisis 1914 erst ihre Zuspitzung erfuhr, als Poincaré und Viviani aus Petersburg nach Paris zurückkehrten. Ehe noch die russische Gesamtmobilmachung, die den Krieg herbeiführte, beschlossen war, telegraphierte Viviani nach Petersburg, Rußland könne vollständig auf die Unterstützung des verbündeten Frankreichs zählen. Dies war seine Haltung gegenüber der drohenden Kriegsgefahr. Sein Telegramm ist niemals veröffentlicht worden, aber Sasonow dankte am 29. Juli 1914 für die französische Generalvollmacht und erklärte, Rußland werde nunmehr zur allgemeinen Mobilmachung schreiten, der Krieg scheine ihm unvermeidlich. Viviani behauptet, Frankreich habe den Krieg nicht gewollt. Was antwortete aber der französische Ministerpräsident auf diese Erklärung des Verbündeten? Viviani bestätigte seine frühere Zusage, „Frankreich ist entschlossen, alle seine Bündnispflichten zu erfüllen." Seine Friedensliebe beschränkte sich auf den Rat, die russische Mobilmachung vor Deutschland geheim zu halten. Dies alles geschah zu einer Zeit, wo die Regierung in Berlin sich die größte Mühe gab, eine friedliche Lösung der Krisis herbeizuführen. Frankreich hat nicht zur Verteidigung seines Gebietes oder gar der Freiheit der Welt die Waffen ergriffen, sondern in Ausführung seiner Bündnisverpflichtungen. Es wurde auch nicht von Deutschland angegriffen, denn es hat alle militärischen Kriegsvorbereitungen früher als Deutschland eingeleitet[4]). Ein Wort hätte genügt, um den russischen Verbündeten zurückzuhalten und den

3) Auf diese Rede hat Viviani, nach der Abreise Briands Vertreter Frankreichs auf der Abrüstungskonferenz in Washington, am 27. November 1921 gegenüber einem Berichterstatter der Associated Preß ausdrücklich Bezug genommen. Es war damals erstmalig der Gedanke aufgetaucht, Deutschland zu dieser Konferenz oder ihrer Fortsetzung hinzuzuziehen. Viviani erklärte, Deutschland könne über „Menschenrechte" erst auf der Stufe der Gleichheit diskutieren, wenn es seine „Reue" durch fortgesetzte Aufrichtigkeit bewiesen habe.

4) Siehe meine Darlegungen in „Die Krisis. Die Grundlinien der diplomatischen Verhandlungen bei Kriegsausbruch", Berlin 1922.

Frieden zu sichern. Sasonow erklärte ausdrücklich am 25. Juli 1914 dem englischen Botschafter, der ihn warnte: Wenn es sich des Beistandes Frankreichs sicher fühle, wolle Rußland allen Gefahren des Krieges ins Auge sehen.

Frankreich will die Würde und Unabhängigkeit der Völker gegen Gewalt und Willkür verteidigt haben? Niemals hat die Welt so sehr unter Gewalt und Willkür zu leiden gehabt, wie in den letzten Jahren. Die Lehren der Geschichte scheinen ganz vergessen. Auch die Versammlung in Genf wußte nicht mehr, welches die Traditionen Frankreichs von jeher gewesen sind. Sie hat noch nicht erkannt, daß wir jetzt eine Wiederkehr der Zeiten Ludwigs XIV. und der beiden Napoleon erleben. Jahrelang ist der Welt der Popanz des deutschen Militarismus vorgehalten worden, so daß sie ihn noch heute fürchtet. Gewiß war die Politik Bismarcks hart, und die Wilhelms II. unbeständig und lärmend. Deutschland hat aber, solange es stark war, den französischen Imperialismus niedergehalten. In dem Menschenalter nach dem Frankfurter Frieden lebte es sich in Europa ganz gut und friedlich. Seitdem die Welt vom „deutschen Drucke" befreit wurde, ist sie dem Terror des französischen Militarismus ausgesetzt. Der Tag ist nicht mehr allzu fern, an dem Europa einsehen wird, daß es einen schlimmen Tausch gemacht hat. Ein der Deutschfreundlichkeit ganz unverdächtiger Berliner Diplomat faßte 1922 diese Erkenntnis in die Worte zusammen: Les Français, ce sont les boches de demain.

Die Bundesversammlung 1920 ließ sich von der Beredsamkeit des französischen Vertreters hinreißen. Viviani erntete stürmischen Beifall. Sogar der große Völkerbundsfreund, richtiger wohl Völkerbundsnießer, Lord Robert Cecil, pflichtete ihm uneingeschränkt bei und erklärte im Namen der Vertreter Südafrikas, daß von einer Zulassung Deutschlands vorderhand keine Rede sein könnte. Eine Stunde zuvor hatte Blankenberg, ebenfalls im Namen Südafrikas, den entgegengesetzten Standpunkt vertreten. Nur Nansen (Norwegen) fand den Mut, vor dieser in Feindbundsrhetorik ertränkten Versammlung noch zu erklären, daß eine große Mehrheit die baldige Aufnahme Deutschlands wünsche, da der Bund erst vollzählig sei, wenn alle europäischen Großmächte ihm angehörten. Bei der Auflösung dieser ersten Bundestagung hat endlich ihr Ehrenpräsident Motta in seinem Schlußworte mit einem deutlichen Hinweis auf Deutschlands Zulassung die Notwendigkeit betont, auf die Beruhigung der Gemüter hinzuarbeiten, auf die Versöhnung der Herzen und auf die Annäherung der Völker, die, welches auch die Irrtümer und Fehler ihrer politischen und geistigen Führer sein mögen, fast niemals die wahren Schuldigen wären.

In Deutschland neigt man noch mehr als in anderen Ländern dazu, klangvolle Worte für bare Münze zu nehmen. Um so wichtiger ist es, sich die wahren Vorgänge zu vergegenwärtigen. Viele Staaten

und wohl alle Neutralen wünschten 1920 die Zulassung Deutschlands zum Völkerbund. Dies Verlangen konnte aber nicht die Tatsache aufwiegen, daß sich Frankreich und England dahin verständigt hatten, Deutschland auf dieser Bundestagung nicht zuzulassen. Die Befürworter der Universalität des Bundes verzichteten unter diesen Umständen auf jede Initiative. Besonders bezeichnend ist hierbei das Verhalten Lord Robert Cecils, der ein Land (Südafrika) vertrat, dessen Volk und Regierung die Aufnahme Deutschlands wünschte. Man begnügte sich in der Bundesversammlung mit einigen schönen Reden und hoffte zunächst noch auf einen Kompromiß, etwa dahingehend, daß ein Beschluß zum Ausdruck brächte, die Zulassung aller Staaten zum Völkerbund sei wünschenswert. Ein solcher Beschluß hätte die Möglichkeit eröffnet, daß Deutschland bereits auf der nächsten Bundestagung vertreten sein konnte. Es veranschaulicht sehr deutlich die Macht der Hauptmächte und den Mangel an Völkerbundsgeist in der Bundesversammlung, daß eine derartige Resolution überhaupt nicht eingebracht worden ist. Man verschloß sich ganz der Tatsache oder fand sich mit ihr ab, daß der Völkerbund ein Widerspruch in sich selbst ist, solange Deutschland nicht aufgenommen wird, solange aus Rücksicht auf politische Vorurteile oder imperialistische Ziele einzelner Mächte dieser Verstoß gegen den Menschenverstand und gegen die einfachste Billigkeit nicht beseitigt wird. Es wirkt doch nachgerade grotesk, daß ein Kulturvolk wie das deutsche dort ausgeschlossen sein soll, wo Liberia, Honduras und Haiti willkommen sind. Solange sich aber die Auffassung durchsetzt, die Aufnahme in den Völkerbund müsse ein Druckmittel bleiben, das die Hauptmächte nach Belieben gegen Deutschland anwenden können, so lange wird auch der Völkerbund und sogar die Bundesversammlung lediglich ein Hilfswerkzeug der Machtpolitik alten Stils sein.

Das Bild, das die erste Bundesversammlung bot, ist typisch, und die weitere Entwicklung veranschaulicht wieder einmal, wie schwer sich eine Organisation wie der Völkerbund von den einmal beschrittenen Bahnen abbringen läßt. Soviel sich auch in den folgenden Jahren geändert hat, die Haltung der Freunde der Zulassung Deutschlands, deren Zahl ständig wuchs, ist gegenüber seinen Feinden stets die gleiche geblieben. Die Frage ist auch niemals anders denn als eine rein politische behandelt worden, eine Tatsache, die auch Deutschland veranlassen sollte, sie lediglich nach politischen Gesichtspunkten zu beurteilen.

Obwohl die Bundesversammlung 1920 auseinanderging, ohne irgendeinen Beschluß zu fassen, der dem Wunsch nach Universalität Ausdruck gab, hat sich das Bild im folgenden Jahre nicht unwesentlich geändert. Bereits am 12. Januar 1921 trat in Mailand auf Veranlassung der italienischen Liga für Völkerbund eine Konferenz verwandter Verbände zusammen, zu der auch die deutsche, öster-

reichische, ungarische und bulgarische Liga geladen waren. Vertreter der entsprechenden englischen und französischen Vereinigungen sind damals nicht erschienen, doch ermöglichte die fortschreitende Entspannung die Aufnahme der deutschen Liga in die internationale Union noch Ende 1921, nach Abschluß der zweiten Bundestagung in Genf. Das folgende Jahr, 1922, brachte eine fruchtbare, wenn auch nicht immer friedliche Zusammenarbeit dieser Vereinigungen.

Die Bundesversammlung selbst hat 1921 die Frage der Zulassung Deutschlands nicht erörtert. Die politische Lage Europas machte dies Ereignis von vornherein unwahrscheinlich. Dementsprechend sind auch in diesem Jahre keine Regierungserklärungen zu verzeichnen, die für dies Problem von Bedeutung wären. Bekanntlich fand auch Ungarn es 1921 angezeigt, sein Zulassungsgesuch zurückzuziehen. Die Bundesversammlung war übrigens mit Fragen untergeordneter Natur so stark in Anspruch genommen, daß sie sich mit dem Problem der Universalität nicht befaßt hat. 1922 setzten dagegen verstärkte Bemühungen der privaten Völkerbundsligen um Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund ein. Man geht wohl nicht fehl in der Annahme, daß dieser Feldzug von Genf aus geleitet wurde. Vom März dieses Jahres an ließen sich mehrmals Versuche einer Fühlungnahme mit Berlin feststellen, die unmittelbar von dem Generalsekretariat ausgingen. Das Ziel aller dieser Bestrebungen war, die deutsche Regierung zu veranlassen, ihre Zulassung bei der dritten Bundestagung zu beantragen. Dieses Gesuch sollte bedingungslos erfolgen. Daß es bedingungslos angenommen werden würde, konnte nicht in Aussicht gestellt werden. Auf der Konferenz von Genua ist dann der deutsche Reichskanzler vom englischen Premierminister gefragt worden, wie er sich zum Völkerbund stelle. Wirth hat Lloyd George geantwortet: Ich bin ein Freund eines Völkerbundes und würde den Tag begrüßen, wo die große Organisation der Völker geschaffen werden könnte, um allem, was Menschenantlitz trägt, den Frieden auf der Welt zu bewahren. Will man aber dem Völkerbund dienen in Deutschland, so muß man zurzeit, so muß man nach der Entscheidung von Oberschlesien von diesem Völkerbund schweigen. (Reichskanzler Wirth im Reichstag, 25. Juni 1922.) Damit waren aber die englischen Anzapfungen noch nicht beendet.

Im Jahre 1922 zeigte auch Frankreich zum ersten Male — vorübergehend — Geneigtheit, Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund zuzulassen. Noch am 30. Januar 1922 hatte freilich auf der Generalversammlung der französischen Völkerbundsliga der Abgeordnete Noblemaire, einer der Vertreter Frankreichs auf der zweiten Bundestagung, erklärt, solange am Beratungstisch des Völkerbundes der Platz von drei Großmächten leer bleibe, sei der wahre Friede noch nicht wiederhergestellt und es müsse deshalb die

Grundlage des Genfer Gebäudes unsicher bleiben. Aber solange der französisch-deutsche Friede nicht aus der Theorie herauskomme und nicht in den Geist der Völker eingedrungen sei, solange Deutschland sich nicht besiegt erklärt habe (!), solange es nicht abgerüstet habe (!), solange seine Zahlungen noch nicht sichergestellt seien, ja solange es nicht das gerechte und gemäßigte (!) Gesetz des Friedensvertrages anerkannt und die übernommenen Verpflichtungen ausgeführt habe, so lange müsse eben der Völkerbund auf seiner sehr schwachen Grundlage beruhen, und so lange bleibe sein Gebäude auf Sand gebaut. Von einer Zulassung Deutschlands wollte Noblemaire damals nichts wissen. Sehr im Gegenteil vertrat er den Standpunkt, daß zur Erhaltung des Weltfriedens das Fortbestehen des Obersten Rates und der Botschafterkonferenz neben dem Völkerbunde notwendig sei. Einige Monate später änderte sich jedoch das Bild. Derselbe Abgeordnete Noblemaire sprach am 28. Mai 1922 auf einer Versammlung in Lyon über die Notwendigkeit einer Erweiterung des Bundes. Deutschland sei als Mitglied für Frankreich weniger gefährlich, als wenn es außerhalb des Völkerbundes bleibe. Frankreich solle daher für seine Zulassung stimmen — wenn es Beweise seines guten Willens liefere. Diese programmatisch gehaltene Erklärung war sicherlich mit der französischen Regierung vereinbart. Die letztere hat aber bald darauf (nach der Ermordung Rathenaus) ihren Standpunkt abermals geändert und hat den Bundesmitgliedern wieder, wie im Jahre 1920, erklären lassen, es wünsche Deutschland nicht zum Völkerbund zugelassen zu sehen. Gerade wie zwei Jahre zuvor drohte die französische Presse, Frankreich werde nicht zögern, sich vom Völkerbund zurückzuziehen, wenn Deutschland aufgenommen werde und gar einen Sitz im Rat fordere.

Anfang Juni 1922 hat der so unglücklich verlaufene Kongreß der Völkerbundsliga in Prag einstimmig beschlossen, Deutschlands sofortige Aufnahme in den Völkerbund dringend zu betreiben. Im Juli soll auch der Völkerbundsrat die Frage der Zulassung Deutschlands in nichtöffentlicher Sitzung erörtert haben. Beschlüsse sind, falls solche gefaßt wurden, nicht bekanntgegeben worden. Nachdem bereits Lloyd George am 25. Juni geäußert hatte, England werde, wenn ein entsprechendes Gesuch vorliege, für die Zulassung Deutschlands stimmen, erklärte Lord Robert Cecil am 27. Juli 1922 auf dem internatonalen Friedenskongreß in London, daß die Zeit für Deutschlands Aufnahme gekommen sei. Der Kongreß sprach daraufhin in einer Entschließung die Hoffnung aus, daß Deutschland ein erfolgreiches Gesuch um Zulassung stellen werde. Am 31. Juli sprach sich Lloyd George sogar für Deutschlands Aufnahme in den Völkerbundsrat aus, allerdings in recht unverbindlicher Form. Die englische Regierung hat offenbar zu dieser Zeit auch auf amtlichem Wege Erkundigungen nach der Berliner Auffassung

einziehen lassen[5]). Der Inhalt der deutschen Antwort läßt sich unschwer aus einem Aufsatz im „Berliner Tageblatt" vom 20. Juli 1922 erraten, in dem Bernhard Dernburg zu den Kundgebungen in Feindbundsländern Stellung genommen hat. Dernburg betont zum Schluß dieses in unterrichteten Kreisen vielbeachteten Artikels, er glaube der Zustimmung der deutschen Regierung zu seinen Forderungen sicher zu sein. Seine Ausführungen geben ein klares Bild der tatsächlichen Lage. Sie stellen drei Voraussetzungen auf für Deutschlands Eintritt in den Bund: Sitz und Stimme im Rat, Demokratisierung der Bundesverfassung und Räumung der widerrechtlich besetzten rechtsrheinischen Städte. Es ist bezeichnend, daß es zu Verhandlungen auf dieser Grundlage nicht gekommen ist.

Auf der dritten Bundestagung ist die Frage der Zulassung Deutschlands öffentlich kaum gestreift worden. Mit Rücksicht auf Frankreich, aber auch auf den Bund selbst, mied man dies peinliche Gebiet. Deutschland wurde nur selten genannt. Bei der Erörterung der Reparationsfrage in der (3.) Kommission für Abrüstung erklärte Motta (Schweiz) am 21. September 1922, Deutschland sei an der Lösung dieser Frage interessiert. Er hoffe, daß Deutschland nicht zurückgewiesen würde, wenn es sich eines Tages dem Bunde zuwende. Der französische Vertreter, Jouvenel, sprach sich sogleich heftig gegen derartige Velleitäten aus. Deutschland war für ihn nur ein Objekt der Politik. Frankreich ist aber nicht der alleinige Vertreter dieser Richtung. Professor Murray erklärte, wie bereits erwähnt, am 28. September 1922, ein internationaler Kongreß der Hochschulen unter Teilnahme deutscher Universitäten sei zurzeit undenkbar. Im übrigen wurde eine vornehme Zurückhaltung bewahrt, wie sie auch deutscherseits bestand. So benehmen sich gebildete Menschen. Sie lassen gewisse Fragen unerörtert, wenn sie ungezogene Ausfälle der Anwesenden befürchten müssen. Der Präsident der Bundesversammlung konnte freilich nicht umhin, in seiner Schlußrede der Frage der Universalität zu gedenken. Seine Worte sind in Deutschland vielfach falsch gedeutet worden. Da sie wohlerwogen waren, sollte man auf den genauen Wortlaut achten. Den Höhepunkt dieser Erklärung vom 30. September 1922 bildete folgende Einladung: „Es ist unnötig zu sagen, mit wie großer Freude der Völkerbund das große mexicanische Volk in seiner Mitte begrüßen würde, wenn es eines Tages den Augenblick für gekommen erachtet, um sich uns anzuschließen." Vorher hatte Edwards über die Fortschritte des Bundes gesprochen: „Im ersten Jahre seines Bestehens setzte sich der Völkerbund nur aus den Alliierten und den Neutralen des Weltkrieges zusammen. Heute

5) Der Vorsitzende der deutschen Liga für Völkerbund, Graf Bernstorff, hat am 9. Oktober 1922 auf dem demokratischen Parteitag in Elberfeld einen Schritt des Botschafters d'Avernon erwähnt.

haben nur zwei der ehemaligen Feinde der Alliierten sich noch nicht um Zulassung zum Völkerbund beworben. Alle Länder, die ihre Zulassung beantragt haben, sind heute Mitglieder des Bundes." Vergleicht man diese Feststellung mit der Einladung an Mexico, so kann man unmöglich sagen, daß der Völkerbund den Wunsch nach Deutschlands Beitritt ausgesprochen habe.

▽ ▽

Deutschlands Eintritt in den Völkerbund

Wir wissen heute aus zahlreichen Enthüllungen, daß Franzosen und Engländer es verstanden, den Völkerbundsplan Wilsons — der selbst nur eine Travestie der von ihm verkündeten Gedanken darstellte — in eine Weltverfassung abzuändern, die nicht nur die Vorherrschaft der Hauptmächte festlegen, sondern auch den Bestand der Friedensverträge sichern soll. Die auch in Feindbundsländern vielfach gehegte Erwartung, daß die Zulassung von dreizehn neutralen Staaten der neuen Völkervereinigung ihren kriegsbundmäßigen Charakter nehmen werde, ging nicht in Erfüllung. Dagegen wurde die dem Völkerbund zugedachte Machtstellung durch den Nichteintritt der Vereinigten Staaten erheblich beeinträchtigt. Der Aufbau dieses Bundes sah die Möglichkeit nicht vor, daß Staaten von dem Gewicht und der allseitigen Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten dem Kreise der weltbeherrschenden Mächte fernbleiben würden. Die Universalität ist eine Vorbedingung praktischer und erfolgreicher Völkerbundspolitik. Aus diesem Grunde war auch von vornherein die Aufnahme Deutschlands und Rußlands vorgesehen, sobald diese wieder zu erstarken begännen. Das Nichtfunktionieren des Völkerbundes infolge des Fernbleibens großer und unabhängiger Staaten (Amerika und Rußland) einerseits, die Schwierigkeiten andererseits, die sich aus den Fehlern der Pariser Friedensverträge, sowie aus den Interessenkonflikten innerhalb des Feindbunds ergaben, haben die Hauptmächte dazu geführt, ihren engen Zusammenschluß, wie er sich im Kriege herausgebildet hatte — wenn auch ohne Amerika —, beizubehalten. Das Fortbestehen des Obersten Rates und der Botschafterkonferenz war ursprünglich sicherlich nicht oder nur für kurze Zeit beabsichtigt; es hat mehr als alles andere dazu beigetragen, den Völkerbund zum Instrument der großen Politik untauglich zu machen. Die Lloyd George im August 1922 in den Mund gelegte Kritik, der Bund sei im Begriff, zu einem bloßen internationalen Verwaltungsorgan herabzusinken, entpsricht durchaus den Tatsachen. Diese Beobachtung ist bereits in allen Ländern gemacht worden und hat zu dem Verlangen nach Beseitigung des Obersten Rates und nach einer

„Blutauffrischung" geführt. Letztere kann zurzeit am leichtesten durch die Aufnahme Deutschlands herbeigeführt werden. Gedankengänge dieser Art werden in erster Linie vom Generalsekretariat in Genf propagiert, dessen Mitglieder auch persönlich an dem Fortbestehen des Bundes in seiner heutigen Gestalt und seinem heutigen Umfange interessiert sind. Schließlich macht der Bund selbst eine innere Krisis durch, die auf die Schwierigkeit zurückzuführen ist, geeignete Tätigkeitsfelder ausfindig zu machen und die hohen Matrikularbeiträge der Mitgliedstaaten zu rechtfertigen. Diese Zahlungen gehen, wie wir sahen, recht unregelmäßig ein. Einzelne Staaten weigern sich überhaupt, ihre Beiträge zu entrichten. Diese Erscheinung hängt mit einer gewissen Völkerbundsmüdigkeit zusammen, die namentlich bei einigen außereuropäischen Ländern zu beobachten ist. Das Generalsekretariat wünscht das allgemeine Interesse durch Aufnahme Deutschlands neu zu beleben. Die Gründe der Abkehr vom Genfer Bunde liegen aber wesentlich tiefer, als man sich dort eingestehen will. Sie wären nur durch einschneidende organisatorische Änderungen zu beheben. Der Bund würde wohl die latente Krise, in der er sich befindet, kaum überwinden, wenn er nicht durch das gemeinsame Interesse des Feindbundes an der Erhaltung des Pariser Friedenswerkes zusammengehalten würde, ferner durch die Scheu der kleineren Staaten vor Sonderaktionen sowie dem Trägheitsgesetz, das allen konservativen Einrichtungen zugute kommt, und schließlich der Vereinsdisziplin, die in Genf eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt.

Es gibt jedenfalls eine ganze Reihe von Strömungen, die sich in dem Wunsche nach Deutschlands Eintritt in den Völkerbund vereinigen. Sie gehen aus von Kreisen, die von der deutschen Mitgliedschaft eine Milderung des Feindbundcharakters des Bundes erwarten, wie sie die Neutralen und später Österreich, Bulgarien und Ungarn nicht erzielen konnten. Andere glauben, durch Deutschlands Aufnahme der ideell und vor allem praktisch so notwendigen Universalität des Bundes wesentlich näherzukommen. Nach ihrer Auffassung würde für diese Zwecke ein geschlossener europäischer Block auch ohne Rußland genügen. Die gleichen, aber auch andere Kreise wünschen dem Bunde selbst eine Blutauffrischung, meistens ohne sich darüber klar zu sein, daß die Stagnation in erster Linie auf die Unfähigkeit des Bundes zur Lösung oder auch nur zum Aufgreifen größerer politischer Fragen zurückzuführen, und daß dieses Unvermögen wiederum eine Folge des Fortbestehens des Obersten Rates ist. Wortführer dieser verschiedenen Richtungen sind sehr häufig ehrliche Idealisten, die den Genfer Bund mit Wilsons Friedensprogramm verwechseln und in die eigentlichen politischen Probleme kaum eingedrungen sind. Zu ihnen gesellen sich einige aufrichtige Freunde Deutschlands, die auf Grund der gleichen Verwechslung sich von unserem Eintritt eine Förderung unserer Inter-

essen versprechen. Die meisten Befürworter unserer Zulassung wollen aber vor allem Deutschland der Vereinsdisziplin des Bundes unterworfen sehen [1]).

In Deutschland ist das Wesen des Völkerbundes meist nicht richtig erkannt worden, da sich nur die wenigsten der Mühe unterziehen, seine Tätigkeit im einzelnen zu verfolgen und objektiv zu bewerten. Wer sich bei uns mit dem Völkerbund beschäftigt, begnügt sich in der Regel mit einer oberflächlichen Durchsicht der schönfärberischen Veröffentlichungen des Generalsekretariats. Überdies ist außerhalb der pazifistischen Kreise das Interesse an den Vorgängen in Genf meist nur gering. Das Bundessekretariat hat dagegen die innerpolitische Lage Deutschlands richtig erfaßt und versteht es, die Künste einer erprobten Feindbundspropaganda spielen zu lassen. Auf dem Wege über die Pazifisten hofft Genf Einfluß auf die Parteien der Linken zu gewinnen. Gewisse Erfolge sind bereits festzustellen. Die Bundestagung ist 1922 zum drittenmal auseinandergegangen, ohne durch einen Beschluß oder eine sonstige Kundgebung den Wunsch auszusprechen, alle Staaten — also auch Deutschland — aufzunehmen. Trotzdem hat der sozialistische Parteitag in Augsburg 1922 beschlossen, daß Deutschland sich um die Mitgliedschaft dieses Bundes bewerben müsse, und auch der demokratische Parteitag in Elberfeld beschäftigte sich unmittelbar darauf mit dieser Frage. Für alle Kenner deutscher Verhältnisse folgt hieraus, daß sich nunmehr die rechtsstehenden Parteien gegen den Eintritt in den Genfer Bund wenden werden, und daß dann diese in jeglicher Hinsicht nur außenpolitische Frage nach Gründen der Parteipolitik entschieden wird. Das ist ungemein zu bedauern, und die Gefahr, daß fremde Mächte ihre Interessen durch das sattsam bekannte Spiel auf unseren innerpolitischen Gegensätzen wahrnehmen werden, läßt sich nur abwenden, wenn der Außenminister energisch die Kompetenzen seines Amtes auch den Parteien gegenüber zu wahren versteht.

Besonders unverständlich ist die Haltung der deutschen Sozialdemokratie, die sich — sehr im Gegensatz zu der Mehrheit ihrer ausländischen Parteigenossen — aus doktrinären Erwägungen heraus für den Versailler Völkerbund einsetzt. Dabei kann ihr unmöglich entgangen sein, daß dieser Staatenbund ausschließlich von kapitalistischen und meist auch imperialistischen Regierungen beherrscht wird.

Es liegt für Deutschland durchaus kein Anlaß vor, gegenüber dem Völkerbund andere Gesichtspunkte zu berücksichtigen, als die für die Mitglieder des Bundes maßgeblichen. Die Stellung der

1) Bereits am 27. November 1920 erklärte Lord Grey in Liverpool, Deutschland sei als Mitglied viel weniger gefährlich, als wenn es außerhalb des Bundes bleibe. Ähnlich äußerte sich Noblemaire in Lyon am 28. Mai 1922. Derselbe Gedanke ist wiederholt aufgetaucht.

Hauptmächte und ihres engeren Freundeskreises zum Völkerbund ist verhältnismäßig einfach. Die Vormachtstellung der Hauptmächte soll gewahrt bleiben und die Errungenschaften der Pariser Friedenskonferenz gesichert werden. Beides bedingt die Vermeidung jeder Revision der Satzung, und — wo sie unvermeidlich wird — Beschränkung auf formal und materiell geringfügige Änderungen. Deutschlands Zulassung zum Rat und die Schaffung eines sechsten ständigen Ratssitzes ist mit diesem Programm unvereinbar. Dagegen liegt es im Interesse dieser Mächte, Deutschland der Vereinsdisziplin des Völkerbundes zu unterwerfen, seine auswärtigen Beziehungen zu überwachen und Deutschland in einen festen europäischen Block einzubeziehen, der bei Schwierigkeiten oder Konflikten gegen Rußland und auch gegen Amerika aufgeboten werden kann. Die Haltung der Neutralen und kleineren Feindbundstaaten ist nicht einheitlich. Allgemein ist wohl der Wunsch, den Völkerbund aus der Atmosphäre der Pariser Friedenskonferenz herauszuentwickeln. Für weniger Tiefblickende erscheint die Aufnahme Deutschlands als ein entscheidender Schritt in dieser Richtung. Diese Auffassung ist nicht ganz richtig. Sie dürfte auch an den maßgebenden Stellen nicht geteilt werden. Von der öffentlichen Meinung des Auslandes wird aber noch immer der bestehende Völkerbund mit dem Verständigungsprogramm verwechselt, das Wilson während des Krieges verkündete. Es wird übersehen, daß jenes Programm einen Frieden ohne Sieger und Besiegte voraussetzte.

In Deutschland selbst halten viele den Völkerbund für tot und jedenfalls für uns nach der oberschlesischen Entscheidung völlig erledigt. Nur wenige geben sich über die Tätigkeit des Bundes, über seine Bedeutung, seine Ziele und seine Entwicklungsmöglichkeiten Rechenschaft. Wollen wir zum Völkerbund und zur Frage unseres Eintritts Stellung nehmen, so muß sich unser Entschluß nach seinen Handlungen und seinem politischen Gebaren richten und dabei stets im Auge behalten werden, daß die Genfer Allianz vorwiegend politischer Natur ist. Der Völkerbund hat drei Tätigkeitsgebiete. Um mit dem geringsten anzufangen: Er ist das Zentrum einer internationalen Verwaltungstätigkeit, die in einigen internationalen Ämtern und vor allem in einer Reihe von Konferenzen und Kommissionen ihren Ausdruck findet. Die internationalen Ämter, die bereits vor dem Kriege bestanden, sind, obwohl seine Satzung es vorsieht, dem Genfer Bunde nicht unterstellt, weil die Vereinigten Staaten das nicht zulassen. Die Nachkriegsgründungen betreffen regelmäßig rein technische oder humanitäre Fragen. In den meisten Fällen wurde Deutschland zur Mitarbeit herangezogen. Es hat niemals seine Mitwirkung abgelehnt, ist also auf dem Gebiet der internationalen Verwaltungstätigkeit Mitglied des Bundes, soweit dies die Vorurteile unserer früheren Feinde zulassen. Diese politischen Vorurteile haben eben häufig den praktischen Erforder-

nissen weichen müssen. Die Gerichtsbarkeit des Völkerbundes steckt noch in den Kinderschuhen. Der Völkerbundsgerichtshof im Haag ist für die allermeisten Staaten nur ein freiwilliger Schiedshof. Nur einige wenige, und nicht eine einzige der Hauptmächte, haben die Verpflichtung übernommen, sich in allen Streitfällen der Rechtsprechung dieses Gerichtshofes zu unterwerfen. Unter solchen Umständen hat Deutschland von dem Rechte der Nichtmitglieder, vor diesem neuen Gerichtshof im Haag zu erscheinen, noch keinen Gebrauch gemacht. Deutschland hat seine Ziele sehr viel weiter gesteckt als der Völkerbund selbst. Das beweist der deutsch-schweizerische Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag von 1921. Der Abschluß weiterer Verträge dieser Art mit anderen Staaten steht bevor. Sie stellen das Vollkommenste dar, was die Welt bisher auf dem Gebiete der „Politik des Rechts" gesehen hat. Die unzulänglichen Einrichtungen des Völkerbundes werden hierdurch völlig in den Schatten gestellt. Deutschland braucht also nicht mehr, wie einst im Haag, irgendwelche Kritik zu scheuen.

Bleibt noch die politische Seite des Völkerbundes. Sie ist zweifellos die wichtigste, und man kann sogar sagen, daß seine sonstige Tätigkeit lediglich diese Seite verbrämen soll. Der Genfer Bund ist zusammen mit dem Versailler Vertrag aus der Pariser Friedenskonferenz hervorgegangen. Es bedarf keiner näheren Ausführung, daß beide den gleichen Geist atmen. Der Feindbundgeist hat sich in Genf nur insoweit gemildert, als praktische Bedürfnisse dies erforderten. An der Finanz- und den Verkehrskonferenzen des Bundes hat Deutschland z. B. mitwirken dürfen, dagegen niemals bei politischen Fragen, die seine ehemaligen Gegner oder gar den Versailler Vertrag betreffen. Die Hauptmächte sehen im Völkerbund ein reines Zweckbündnis: nicht einen Hort der politischen Ethik oder der Gerechtigkeit, sondern lediglich ein Instrument der praktischen Politik, das ihren Zwecken dienstbar ist, da sie ja dies Instrument beherrschen. Damit ist gesagt, daß die Zulassung Deutschlands zum Völkerbund nicht von seiner Stellung zum Völkerbundsgedanken, zur politischen Ethik und Moral oder zu einem Programm der internationalen Solidarität abhängig ist, sondern lediglich von seinen Beziehungen zu den Hauptmächten.

Nun läßt sich nicht leugnen, daß sich die Beziehungen im Laufe der Jahre zeitweise etwas gebessert haben. Es ist dies zwar unglaublich langsam vor sich gegangen, eine gewisse Entspannung läßt sich aber feststellen. Sie wird hoffentlich künftig sich rascher entwickeln, und es ist sehr wohl denkbar, daß sie — trotz schwerer Rückfälle — in naher Zukunft unseren Eintritt in den Völkerbund zuläßt. Man muß sich aber vollkommen klar darüber sein, daß unser Eintritt in den Bund niemals der Grund für die Besserung unserer Beziehungen zu den Hauptmächten sein kann, sondern immer nur eine Folge und gewissermaßen eine Bestätigung dieser Besserung.

Unsere vorzeitige Aufnahme in den Genfer Bund könnte uns gar nichts nützen. Würden wir sie gegen den Willen einer der Hauptmächte durchsetzen, würde dieser oder jener unserer Gegner sie nachträglich bereuen, so wäre es leicht, Mittel und Wege zu finden, den Völkerbund, wenn nicht aufzulösen, so doch in seiner Tätigkeit zu beschränken. Jene, die so gern von der „Plattform" reden, die Deutschland in Genf (einmal im Jahre) geboten würde, sollten nicht vergessen, daß die wichtigsten internationalen Konferenzen der letzten Jahre, die Abrüstungskonferenz von Washington und die Wirtschaftskonferenz von Genua, nicht durch den Völkerbund einberufen wurden, obwohl sie Fragen behandelten, die nach der Bundessatzung in das Gebiet seiner besonderen Zuständigkeit fallen. Dann dürfen wir auch nicht vergessen, daß uns der Versailler Vertrag in verschiedenen wichtigen Angelegenheiten, z. B. in allen Entscheidungen, die das Saargebiet betreffen, bereits ehe wir Mitglieder sind, das Vetorecht entzogen hat. Ferner sind wir nicht Vertragspartei an einem der Abkommen zum Schutz der Minderheiten in den uns entrissenen Gebieten. Wir wären in Genf also beschränkt auf den Appell an Ideale, die in den letzten Jahren regelmäßig mit Füßen getreten wurden, und an die Moral, die der Feindbund nie beherzigt, sondern immer nur zur Verbrämung seiner politischen Handlungen benützt.

Deutschlands Stellung zum Völkerbund ist naturgemäß eine besondere. Wir sind ein unmittelbares Opfer der Pariser Friedenskonferenz und kennen den Unterschied zwischen Wilsons Theorien und der Praxis des Völkerbundes sehr genau. Bei seiner Beurteilung muß man sich aber von jedem Vorurteil freimachen und sich lediglich an die Satzung und an die Völkerbundspraxis halten. Untersucht man die letztere genauer, so ergibt sich, daß der Völkerbund noch immer kein Eigenleben führt, sondern als Schöpfung der Pariser Friedenskonferenz im wesentlichen nur deren Arbeiten fortführt. Seine wichtigsten politischen Aufgaben hat der Völkerbund fast ausnahmslos den Friedensverträgen entnommen bzw. stehen sie mit diesen in Zusammenhang: die Verwaltung des Saargebietes, der Schutz von Danzig, die Beaufsichtigung der Mandatskolonien, der Minderheitenschutz, die Zuteilung Oberschlesiens. Nimmt man hinzu die Internationalisierung der deutschen Ströme und ähnliche Fragen, so füllen diese mehr als die Hälfte der laufenden Genfer Monatsberichte und sonstigen Drucksachen. Aber auch darüber hinaus greift der Völkerbund in zahlreichen Fragen ein, die für Deutschland von Bedeutung sind. Er hat den Anschluß Österreichs an das Reich zu genehmigen. Die Gerichtsbarkeit des Völkerbundes entscheidet über Streitigkeiten, betr. den Kieler Kanal (Art. 337, 386). Der Bund ist zuständig für die Nachprüfung der Bestimmungen über den Transit, die Schiffahrt und die Eisenbahnen (Art. 377, 378). Er kann die fünfjährigen Vergünstigungen für

alliierte Staatsangehörige in Deutschland auf zehn Jahre verlängern (Art. 276), die fünfjährigen Vorrechte der Alliierten hinsichtlich des Zollwesens (Art. 264 ff.) und der Küstenschiffahrt (Art. 271) sogar auf unbestimmte Zeit. Über alle diese Fragen entscheidet nur der Rat und nicht die Bundesversammlung. Es sind dies übrigens nur Punkte, die z. B. gegenüber der Allmacht der Reparationskommission und der Besetzung des Rheinlands kaum ins Gewicht fallen.

Die Aussicht, an der Entscheidung der vorerwähnten Fragen (deren wichtigste dem deutschen Veto entzogen wären) mitzuwirken, kann für Deutschland niemals den Anlaß zum Eintritt in den Völkerbund bieten. Auch die allgemeinen Vorteile, die Deutschland erwachsen würden, sind nicht erheblich. Nach Artikel 23 sichert der Bund seinen Mitgliedern Freiheit des Verkehrs, der Durchfuhr und gerechte Regelung des Handels zu. Das ist wenig genug. Der wirtschaftliche Ausbau des Völkerbundes — der 1919 in Paris gar nicht erst versucht wurde — ist in den Anfängen stecken geblieben. Er setzt eine vernünftige Regelung und die Entpolitisierung der Reparationsfrage voraus. Die einzige bisherige Leistung auf diesem Gebiet war die ergebnislose Brüsseler Finanzkonferenz von 1920. Für den Völkerbund bedeutete es — trotz heftiger Ableugnung — einen schweren Schlag, daß die Konferenz von Genua nicht von ihm ausging. Es veranschaulicht aber auch seine Stellung und Geltung, daß diese Konferenz gar nicht von ihm ausgehen konnte. Für Deutschland erwächst hieraus kein Schaden. Ohne unsere Mitwirkung wird sich auch künftig auf wirtschaftlichem Gebiete nichts erreichen lassen, und unsere Mitarbeit setzt nicht einmal voraus, daß wir Mitglied des Völkerbundes werden. Zu den Vorteilen der Mitgliedschaft gehört übrigens auch die gleiche Möglichkeit des Güteraustauches und Handels wie die Mandatare unserer zentralafrikanischen Kolonien — nicht aber unserer übrigen früheren Besitzungen und der ehemals türkischen Provinzen.

Die Zulassung zum Völkerbund ist, von Deutschlands eigenem Willen abgesehen, davon abhängig, daß sie von zwei Dritteln der Bundesversammlung ausgesprochen wird. Wenn also achtzehn Staaten dagegen stimmen, was immerhin möglich ist, dann kann Deutschland nicht aufgenommen werden. Die Zulassung ist aber ferner (nach Art. 1 der Satzung) an die Voraussetzung geknüpft, daß die neuen Bundesmitglieder „für ihre aufrichtige Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zu beobachten, wirksame Gewähr leisten und die hinsichtlich ihrer Land-, See- und Luftstreitkräfte und ihrer Rüstungen vom Bunde festgesetzte Ordnung annehmen". Diese Bedingungen werden bekanntlich nur den Staaten gestellt, die nicht zu den ursprünglichen und den binnen zwei Monaten zum Beitritt aufgeforderten Mitgliedern gehören. Die Frage der Land-, See- und Luftstreitkräfte braucht uns nicht weiter zu berühren. Der Versailler Vertrag hat uns auferlegt, auch als Mitglieder des

Völkerbundes die im Vertrage festgesetzte Bewaffnung nicht zu überschreiten (Art. 164). Es bleibt aber die Forderung nach „wirksamer Gewähr" für die aufrichtige Absicht, die internationalen Verpflichtungen zu beobachten. Unsere wichtigste internationale Verpflichtung ist der Versailler Vertrag. Welche wirksame Gewähr für seine Beobachtung würde von Deutschland verlangt werden?

Wie die Dinge heute liegen, würden wir zweifellos genau so behandelt werden, wie seinerzeit Österreich, Bulgarien und Ungarn. Diese Länder haben vor der Zulassungskommission der Bundesversammlung feierliche Erklärungen abgeben und ihre Unterschrift unter die Pariser Freidensschlüsse von neuem bestätigen müssen. Die gleiche Forderung würde Deutschland gestellt werden. Der Sinn und Zweck des Artikels 1 der Bundessatzung und der in Genf aufgestellten Zulassungsbedingungen ist die Unterwerfung der früheren Gegner der Alliierten unter die Pariser Friedensordnung. Die 1919 erzwungene Unterschrift soll durch eine freiwillige Erklärung ersetzt werden, die alle früheren Proteste (auch gegen widerrechtliche Erweiterungen des Versailler Vertrages) auslöschen würde. Dies ist der Preis, den der Feindbund für Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund fordert.

Der Inhalt der wirksamen Gewähr ist jedoch lediglich eine Auslegungsfrage. Es ist sehr wohl möglich, daß das Verlangen nach Universalität in nicht zu ferner Zeit den Völkerbund veranlassen könnte, sich mit einer Erklärung guten Willens zu begnügen, die weder eine Neubestätigung des Versailler Vertrages enthielte, noch mehr verhieße als eine Erfüllung des Vertrages im Rahmen des Möglichen. Damit wäre aber Deutschland noch nicht gedient. Es darf nicht anders als mit einem Vorbehalt hinsichtlich des Versailler Vertrages und seiner Revision der Genfer Allianz beitreten. Unsere Lage gebietet uns, zum mindesten aus Klugheit, eine offene und ehrliche Politik zu treiben. Die Mitwelt würde aus einem vorbehaltlosen deutschen Zulassungsgesuch den Schluß ziehen, daß wir uns mit dem Versailler Vertrage abgefunden haben. Einer derartigen Irreführung darf sich keine deutsche Regierung schuldig machen. Unser Volk fordert die Revision des Betrugfriedens, und dies muß bei unserem etwaigen Eintritt in den Völkerbund unter allen Umständen zum Ausdruck gebracht werden.

Der Versailler Vertrag ist es, der immer wieder dem Eintritt Deutschlands in den Völkerbund im Wege steht. Er hat Feindschaft gesät nicht nur zwischen uns und den Alliierten, sondern auch zwischen uns und dem weiteren Kreis der Verbündeten in Genf. Da der Völkerbund auf den Voraussetzungen des Versailler Vertrages aufgebaut ist, bedarf es keiner Ausführung, daß er sich in gewissem Sinne gegen Deutschland wenden muß. Deutschland kann sich mit jener Lösung niemals zufrieden geben, der Völkerbund ist aber verpflichtet, sie so lange aufrechtzuerhalten, wie es die

Alliierten verlangen. Man kann auch nicht sagen, daß der Völkerbund, von dieser allgemeinen Voraussetzung abgesehen, keine Spitze gegen Deutschland enthalte. Er hat z. B. die französisch-belgische Militärkonvention vom 7. September 1920 zugelassen, die gegen Deutschland gerichtet ist. In der Note der Vertragschließenden vom 2. November 1920, die den diplomatischen Schriftwechsel zu dieser Konvention, nicht aber das Abkommen selbst dem Bundessekretariat mitteilt, wird gesagt: Der Zweck dieses Abkommens ist lediglich, die Garantien für Frieden und Sicherheit zu verstärken, die sich aus dem Völkerbundsvertrag ergeben. Daraus kann man folgern, daß auch das Völkerbundsabkommen gegen Deutschland gerichtet ist — was ja auch die Praxis bestätigt. Diese Note hat der Völkerbund ohne Beanstandung oder Kommentar angenommen. Man kann also nicht bestreiten, daß er eine Deutschland feindliche Tendenz zeigt.

Noch immer wird von vielen die Revision des Versailler Vertrages durch den Völkerbund erhofft. Es ist bereits oben dargelegt worden, daß die Satzung hierzu gar nicht die Möglichkeit bietet. Von den fernen Zeiten, in denen sich die Pariser Schöpfung vielleicht zu einem wahren Bund der Völker entwickelt haben mag, soll hier nicht die Rede sein. Der Versailler Vertrag zehrt täglich an Deutschlands Lebenskraft. Wir müssen uns daher um das Heute und Morgen kümmern und nicht um die Aussichten der nächsten Generation. Von diesem Völkerbund haben wir keine Hilfe zu erwarten. Die bei uns in Träumen einer besseren Welt leben, sollten sich das vergegenwärtigen, was der Präsident der Schweizer Eidgenossenschaft über die Revisionsfrage gesagt hat. Es war einer der Höhepunkte der ersten Bundestagung, als er im Namen der Schweiz es ablehnte, daß das Schicksal des Bundes von der Erhaltung der Friedensverträge abhängig gemacht würde. Dann aber fuhr Motta fort: Der Versailler Vertrag ist zwischen bestimmten Parteien abgeschlossen worden; diese Parteien müssen selbst sehen, in welchem Maße Änderungen an dem Vertrag vorgenommen werden können. — Damit ist deutlich gesagt, daß eine Revision der Friedensschlüsse die Kräfte des Bundes übersteigen würde. Was 1920 galt, trifft auch heute noch zu. Die Neutralen haben schließlich noch andere Sorgen und werden von dem Unheil, das von Paris her über Europa gekommen ist, nur mittelbar berührt. Sie denken nicht daran, sich um Deutschlands willen Gefahren auszusetzen. Die Wiedergutmachung des Betrugs von Versailles müssen wir allein durchfechten, ohne den Völkerbund, vielleicht auch gegen den Völkerbund.

Wenn die Neutralen den Versuch machen sollten, eine Revision des Versailler Vertrages herbeizuführen, so würden sie bald erfahren, daß der Völkerbund selbst einem derartigen Vorgehen im Wege steht. Da eine solche Absicht nicht vorliegt, handelt es sich hier nur um theoretische Erwägungen. Es verdient jedoch festge-

stellt zu werden, daß die wenigen Staaten, die in der Lage wären, die Rolle eines Unparteiischen zu spielen, niemals ernstlich gegen die Verquickung der Völkerbundssatzung mit den Friedensverträgen Einspruch erhoben haben. Sie bilden auch keine geschlossene Fraktion im Völkerparlament und spielen zahlenmäßig keine Rolle in der Bundesversammlung, die in Wirklichkeit nur ein erweiterter Feindbund ist. Diese hat auch stets die größte Duldsamkeit gegenüber der Durchführung (und Erweiterung) der Friedensverträge bewiesen. Das sollte nicht übersehen werden. Wie auch der Einzelmensch denken mag, keine Regierung der Welt nimmt an der Ungerechtigkeit Anstoß, die dem deutschen Volke geschehen ist und noch andauernd geschieht. Wie sollte also der Völkerbund, die Zusammenfassung dieser Regierungen, anders denken? Dieser stellt nicht das Instrument dar, das wir so sehr nötig hätten. Läge es in unserer Macht, derartige Bedingungen zu stellen, so müßte Deutschland seinen Antrag auf Zulassung abhängig machen von der Schaffung von Revisionsmöglichkeiten im Rahmen der Bundessatzung. Es läßt sich sonst schwer vorstellen, daß es gelingen wird, auf friedlichem Wege das Unrecht von Versailles wieder gutzumachen. Gewiß steht es in der Macht der Alliierten, die Friedensverträge abzuändern. Es bedarf aber keiner politischen Erfahrung und Kenntnis der Regierungsmethoden aller Länder, um einzusehen, daß eine Revision auf diesem Wege niemals rechtzeitig erfolgen wird. Alle Welt weiß, daß die Pariser Friedenskonferenz weit mehr Unheil als Segen gestiftet hat, daß sie den Siegern großen Schaden brachte, daß sie den künftigen Frieden in höherem Maße in Frage gestellt hat, als irgendein Friedensschluß in der Geschichte. Trotzdem hält der Eigensinn der Alliierten an diesem unheilvollen Werke fest, und der Völkerbund ist gezwungen, ihre Politik zu der seinen zu machen. Er muß wohl oder übel die Fiktion aufrechterhalten, daß alles, was die Alliierten in Paris verfügten, gut und gerecht war und Bestand haben muß. Das ist die schwächste der zahlreichen schwachen Seiten des Bundes. Führende Völkerbundsfreunde vieler Länder haben diesen Fehler längst erkannt. Die Satzung des Völkerbundes wurde aber von den Alliierten aufgesetzt, und sie ist so abgefaßt, daß der Bund die Pariser Konferenzbeschlüsse erhalten muß, ohne sie revidieren zu können.

Nicht genug damit, daß der Feindbund die Satzung allein ausarbeitete, setzt er sich über diese hinweg, wenn sie ihm lästig ist. Die Abrüstung unterblieb. Entgegen Artikel 18 haben Frankreich und Belgien ihre Militärkonvention dem Völkerbund nicht vorgelegt; sämtliche Mandatsmächte haben den Artikel 22 verletzt. Gewiß sind die Wellen des Militarismus und Imperialismus, die jetzt über Europa hinweggehen, zum Teil noch eine Folge der Kriegspsychose und werden wieder abebben. Es bleibt zu hoffen, daß ruhigere Zeiten kommen werden, in denen das Recht wieder

mehr gilt als die Macht. Bis dahin wird aber das Unrecht von Versailles und der übrigen Friedensschlüsse derartige Unruhe und sonstige Nachwehen gezeitigt haben, daß Europa auch dann kein Friede beschert sein wird. Dieser Entwicklung steht der Völkerbund machtlos gegenüber. Er müßte sich selbst erst von Grund auf revidieren, um die gleiche Arbeit an den Friedensschlüssen vornehmen zu können.

Wilsons Völkerbundsplan ist nicht Wirklichkeit geworden; als „Völkerbund" war die Pariser Schöpfung eine Fehlgeburt. Dies Wort hat nicht nur bei uns, sondern auch in den ehemals neutralen Ländern seinen guten Klang verloren. Ohne Deutschland ist die bestehende Union nur eine Allianz vieler Staaten, geleitet von den führenden Mächten des alten Feindbundes. Als überstaatliche Einrichtung ist sie noch kaum und jedenfalls noch nicht wirksam in Erscheinung getreten. Durch den Eintritt Deutschlands und Rußlands könnte sie Lebenskraft gewinnen, wenn sie sich der Aufgabe der Wiederaufrichtung Europas widmete. Wir sollten alle lernen, Europäer zu sein; aber in erster Linie sind und bleiben wir Deutsche. Für uns ist die Frage daher die, ob wir mit unseren Hoffnungen und Bestrebungen am schnellsten zum Ziele gelangen, indem wir dem heutigen Völkerbund beitreten, oder ob wir mehr erreichen, wenn wir uns fernhalten, die Pariser Allianz absterben lassen und andere Wege zur Wahrnehmung der gemeinsamen, überstaatlichen Interessen Europas suchen. Der eine wie der andere Weg wäre gangbar und würde annähernd gleichwertige Aussichten eröffnen, wenn der Versailler Betrugsfriede nicht wäre. Seine Revision steht im Vordergrund aller unserer Interessen. Man mag den Bestand dieses Vertrages mit Recht anzweifeln. Heute und morgen gilt er noch. Es ist nicht schwer zu erkennen, daß bei unseren Gegnern die Absicht besteht, den toten Buchstaben dieses Vertrages, der den künftigen Erfordernissen nicht Rechnung trägt, in neue, drückende Verpflichtungen umzuwerten. Im Ausland hat man bereits klarer als bei uns erkannt, daß z. B. weite Kreise in Frankreich bereit und gewillt sind, die großen, aber unsicheren Rechte aus dem Friedensvertrag hinzugeben und statt dessen das Ruhrgebiet zu besetzen: Deutschland dem Chaos und der wirtschaftlichen Vernichtung auszuliefern, aber wenigstens in den sicheren Besitz der Kohlenwerte zu gelangen. Die Erwägung mag richtig sein, daß mit Frankreich nicht ernstlich verhandelt werden kann, solange es von der Siegerpsychose befallen ist, und daß man, bis dieser Koller verrauscht ist, alles tun müsse, um neues Unheil zu verhüten. Das darf jedoch die Erkenntnis nicht trüben, daß die Wiederaufrichtung Europas ohne Deutschlands Mitwirkung nicht möglich ist.

Der größte Vorteil, der Deutschland als Mitglied des Völkerbundes noch geboten würde, wäre der, daß es aus dem Zustande der Rechtlosigkeit teilweise herauskäme. Es stünde ihm das schwer-

fällige und unzulängliche Schiedsverfahren des Völkerbundes offen. Daß Übergriffe, wie die Besetzung deutschen Gebiets, dann nicht mehr möglich wären, läßt sich nicht sagen, da Übertretungen der Völkerbundssatzung in der kurzen Zeit ihrer Gültigkeit wiederholt vorgekommen sind. Auf einer völligen Täuschung beruht die Ansicht, daß der Völkerbund die Freiheit und den Besitzstand seiner Mitglieder gewährleistet. Er besitzt hierzu nicht die Macht, auch ist die übliche Auslegung des Artikels 10 durchaus abwegig. In diesem wird in Wirklichkeit nur der Verzicht auf Annexionen bei Friedensschluß ausgesprochen, ein Verzicht, der leicht zu umgehen wäre. Die öffentliche Meinung aller Länder sieht aber in diesem Artikel eine Anerkennung und eine Garantie des gegenwärtigen territorialen Besitzstandes. Deutschlands vorbehaltsloser Eintritt in den Völkerbund würde deshalb allgemein als eine freiwillige Anerkennung der Gebietsverluste des Versailler Vertrages angesehen werden. Daß dies dem tatsächlichen Inhalt des Artikels 10 nicht entspricht, ist dabei unerheblich. Ein entsprechender deutscher Vorbehalt wäre zurzeit wohl kaum möglich, da er von der gegnerischen Propaganda als Bekenntnis zur Revanchepolitik ausgelegt werden würde. Deutschlands Interessen stehen hier im Gegensatz zu denen der meisten übrigen Staaten. Während die letzteren den Ausbau der in Artikel 10 angedeuteten Garantie des Bestehenden anstreben, müssen wir die Schaffung von Revisionsmöglichkeiten fordern. Daß übrigens dieser Artikel Deutschland keinen Schutz gegen „Sanktionen" gewähren würde, ist bei den Boulogner Besprechungen vom Februar 1922 klar zum Ausdruck gekommen.

Wie nun einmal die Dinge liegen, ist Deutschland weit eher berechtigt, vom Völkerbund Garantien zu fordern, als umgekehrt: Garantien für unsere Gleichberechtigung im Bunde der Gegner, für deren Verzicht auf die Anwendung rechtloser Gewalt gegenüber einem betrogenen und entwaffneten Volke, und schließlich auch für die künftige Unparteilichkeit des Bundes in Fragen, die unsere Interessen berühren. In dieser Hinsicht hat der Völkerbund wenig zu bieten. Die einzige Gewähr für seine Unparteilichkeit läge in der Aufnahme Deutschlands in den Rat begründet. Für Deutschland muß daher seine sofortige Aufnahme in den Rat Vorbedingung seines Eintritts in den Völkerbund sein. Es kann unmöglich als einfaches Bundesmitglied die Gewaltpolitik seiner Feinde unterstützen. Diese Bedingung wird heute von unseren Gegnern nicht angenommen werden, weil sie weder bereit sind, ihr machtpolitisches Organ neutralisieren zu lassen, noch die Gleichberechtigung Deutschlands auf Grund seiner kulturellen und wirtschaftlichen Bedeutung anzuerkennen. Die Mitgliedschaft allein kann uns aber gar nichts nützen. Sie würde uns weder die Gleichberechtigung sichern, noch vor neuen Gewaltmaßnahmen und Rechtsbrüchen des Feindbundes schützen. Der noch immer andauernde Krieg würde

lediglich seinen Schauplatz wechseln. Als Mitglied dritter Klasse würden wir zu den alten Versailler Fesseln uns neue aufbürden und große Opfer bringen, ohne einen entsprechenden Nutzen zu haben. Selbst wenn wir uns durch Vorbehalte gegen eine freiwillige Anerkennung des gegenwärtigen Besitzstandes der Bundesmitglieder sicherten und alle unsere Proteste gegen den Länderraub von Versailles aufrechterhielten, würden wir die Möglichkeit einer freien Verständigung mit den Vereinigten Staaten und besonders mit Rußland verlieren und uns der Gefahr aussetzen, an kriegerischen Maßnahmen des Feindbundes gegen diesen „Kameraden des Unglücks" teilnehmen zu müssen. Ferner würden wir, der Vereinsdisziplin des Bundes unterworfen, uns nahezu jeder Einwirkung auf seine Ausgestaltung für lange Zeit begeben. Viele meinen, die (einmal jährlich tagende) Bundesversammlung biete uns eine Plattform, von der wir der Welt unsere Klagen vortragen könnten; die Mitgliedschaft würde uns überhaupt erst gestatten, an der Fortentwicklung dieser Allianz zu einem wahren Völkerbunde mitzuarbeiten. Sie übersehen, daß wir heute noch als Paria und unter stillschweigendem, wenn nicht gar ausgesprochenem Vorbehalt unserer Feinde eintreten müßten. Vor allem würden wir aber viel von unserem Einfluß verlieren, den wir als Außenstehende sehr erheblich erweitern könnten. Als vereinzeltes Nichtmitglied und in gewissem Sinne Gegner des Bundes hat unsere Stimme viel mehr Gewicht, als wenn sie aus der Versammlung der vielen heraus erschallte. Die Note zur Mandatsfrage zum Beispiel, die Deutschland 1920 in Genf überreichte, schlug ein wie eine Bombe. Die Klagen der Mitglieder verhallen dagegen fast unbeachtet. Durch beharrliche Fortführung einer Schiedsvertragspolitik, wie sie der deutsch-schweizerische Vertrag vom 3. Dezember 1921 eingeleitet hat, können wir einen starken Zwang auf den Genfer Bund ausüben und ihn nötigen, unserem fortschrittlichen Beispiel zu folgen. Als Mitglied einer zur Rechtspolitik verpflichteten Staatengemeinde stehen wir den Alliierten nicht mehr machtlos gegenüber und können dem Völkerbund nicht mehr als Paria erscheinen, der auf sein Gelöbnis zur Besserung hin zugelassen werden soll. Wir würden als Gleichberechtigte über unseren Eintritt verhandeln und Bedingungen stellen können, statt diese annehmen zu müssen.

Die erste dieser Bedingungen wäre die Einräumung eines ständigen Ratssitzes. Die meisten Neutralen wünschen Deutschlands sofortige Aufnahme in den Völkerbundsrat, und zwar als Großmacht, d. h. als ständiges Mitglied, was England ebenso wie Frankreich bisher ablehnte. Der Rat ist es, der die Politik des Bundes bestimmt. Die meisten der kleineren Staaten wünschen den Rat, der zurzeit ganz von den Hauptmächten beherrscht wird, neutralisiert zu sehen. Die Hauptmächte hatten ursprünglich mit den fünf ständigen Sitzen, die ihnen die Bundessatzung sichert, jederzeit das

Übergewicht über die vier gewählten Mitglieder der kleineren Staaten. Da Amerika ausfiel, bestand zunächst Stimmengleichheit zwischen Großen und Kleinen. Seit 1923 haben die letzteren mit ihren sechs Stimmen sogar eine Mehrheit. Diese vermag jedoch die Macht der ständigen Mitglieder nicht aufzuwiegen. Solange der Feindbund und der Oberste Rat fortbestehen, ist diese Frage ziemlich unwesentlich. Sie kann aber, trotz der Vorschrift einstimmiger Beschlußfassung, künftig von Bedeutung werden, wenn die gewählten Vertreter der Kleinen mit einem ständigen deutschen Mitglied als schwache Staaten gegen die Hauptmächte auftreten.

Schon heute hätte das isolierte Deutschland als Mitglied des Völkerbundsrats die Möglichkeit, der Politik der Alliierten Widerstand zu leisten und deutschfeindlichen Beschlüssen seine Zustimmung zu versagen, soweit sie sich nicht auf den Friedensvertrag beziehen, und der Versailler Vertrag zuungunsten Deutschlands Mehrheitsbeschlüsse vorsieht. Obwohl auch sonst in ernsteren Fällen der Oberste Rat die Entscheidung an sich reißen würde, Deutschlands Einspruch also erfolglos bleiben müßte, ist nicht anzunehmen, daß eine der Hauptmächte in absehbarer Zeit Deutschlands Zulassung in den Rat dulden würde, mit Ausnahme vielleicht von England. Es liegt für London der Gedanke nahe, uns wenigstens zeitweise in den Rat gelangen zu lassen, um hier als Sturmbock gegen Frankreich zu dienen und die englischen Kastanien aus dem Feuer zu holen. Der Gedanke, Deutschland möge von der natürlichen Forderung nach einem ständigen Ratssitz zunächst absehen und sich mit der Wahl zum nichtständigen Mitgliede begnügen, wurde aber zunächst nur vom Generalsekretariat in Genf verbreitet. Dieser Vorschlag ist eine Falle, in die wir uns nicht hineinbegeben dürfen. In jedem Jahre werden nur zwei dieser Sitze frei. Es gibt auch nur sechs nichtständige Ratsmitglieder. Von diesen werden regelmäßig zwei Südamerikaner sein. Ein drittes Mitglied soll aus den übrigen nichteuropäischen Ländern ausgesucht werden. Zurzeit nimmt China diesen Platz ein. Für Europa, Deutschland inbegriffen, bleiben also nur drei Sitze übrig. Auf diese können andere Länder, z. B. die Kleine Entente, ältere Ansprüche erheben, und auch die europäischen Neutralen wird man regelmäßig berücksichtigen. Stünde Deutschland dennoch zur engeren Wahl, so würde die Gegenüberstellung der Kandidatur eines Lieblingsstaates des Bundes, Belgiens oder Polens z. B., genügen, um die erforderliche Mehrheit der Stimmen auf die andere Seite der Wage zu leiten. Deutschland kann sich unmöglich von der Mehrheit aller Bundesmitglieder zusichern lassen, daß ihre Vertreter für unsere Aufnahme in den Rat stimmen werden.

Ganz anders ist es mit der Aufnahme als ständiges Ratsmitglied. Diese wird vom Rate selbst beschlossen und von der Mehrheit der Bundesversammlung (die dann gesichert ist) lediglich genehmigt.

Deutschland könnte also, ehe es einen Antrag auf Zulassung zum Völkerbund stellt, die zehn im Rat vertretenen Mächte verpflichten, ihre Vertreter im Rat für Deutschlands Aufnahme in diesen leitenden Ausschuß stimmen zu lassen.

Ohne Sitz und Stimme im Rat wäre Deutschland gezwungen, die Politik seiner Gegner zu unterstützen. Es würde nur bei Fragen gehört werden, die es unmittelbar angehen, und auch hier wahrscheinlich erst zu Worte kommen, wenn die Entscheidung de facto bereits gefällt wäre. Bei der Entscheidung über Fragen aus dem Friedensvertrage besäße es, wie gesagt, nicht das Veto, das allen anderen Mitgliedern zusteht. In der alljährlichen Bundesversammlung könnte es — aus naheliegenden taktischen Gründen — unmöglich eine ständige Oppositionsstellung einnehmen, würde also zum Mitläufer des Feindbundes. Von seiner Haltung im Rat hat aber dasselbe zu gelten, wenn auch in geringerem Maße. Der Rat muß, um aktionsfähig zu sein, eine homogene Körperschaft bilden. Balfour hat bei Erläuterung der Vorschläge der (2.) Kommission der Bundesversammlung 1920 ausdrücklich erklärt, daß bei der Wahl seiner Mitglieder die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Beziehungen der betreffenden Staaten berücksichtigt werden müßten. Die Aufnahme Deutschlands ist also erst nach Wiederherstellung des Friedens denkbar. Hierbei müssen auch die deutschen Interessen berücksichtigt werden. Deutschland darf seine Beziehungen zu Frankreich nicht durch das Verlangen nach Zulassung zum Völkerbund verschärfen. Es kann auch unmöglich die bestehenden und noch drohenden „Sanktionen" sanktionieren, indem es Bundesmitglied wird, während die widerrechtliche Besetzung rechtsrheinischen Gebietes andauert.

Wenn auch der Rat die Politik des Völkerbundes bestimmt, so ist doch der Einfluß des Generalsekretariats nicht zu unterschätzen. In allen Fragen von geringerer politischer Bedeutung oder unpolitischer Art ist es ausschlaggebend. Da dies vorauszusehen war, haben sich die Hauptmächte alle leitenden Stellen gesichert und diese nach einem bestimmten Plane unter sich verteilt. Deutschland würde, auch als Mitglied des Völkerbundes, zu keinem nennenswerten Einfluß im Generalsekretariat gelangen, da alle wichtigen Posten an Beamte mit langfristigen Anstellungsverträgen vergeben sind. Es ist auch nicht daran zu denken, daß Deutschland zuliebe neue Stellen geschaffen würden, da der Personalbestand bereits übergroß ist.

Zu den Forderungen, die Deutschland bei seinem Eintritt stellen sollte, wenn es auch vielleicht aus taktischen Gründen davon wird absehen müssen, tritt die einer vollständigen und grundlegenden Revision der Bundessatzung. Dies will nicht besagen, daß die Satzung in allen oder auch nur in den meisten Punkten abgeändert werden muß: ihre Bestimmungen sollten aber gründlich überprüft

und dann nach Bedarf revidiert oder ergänzt werden. Einer derartigen Forderung werden die meisten Länder Verständnis entgegenbringen. Es können nur Beweggründe unsachlicher Art sein, die einzelne Staaten bestimmen würden, eine ablehnende Haltung einzunehmen. Die Entstehungsgeschichte der Satzung ist noch in frischer Erinnerung. Sie wurde von einem Ausschuß weniger Staaten in Eile und unter recht ungünstigen Umständen verfaßt. Die Mitwirkenden waren befangen, mit anderen Arbeiten überlastet. In jenen schicksalsschweren Tagen der Weltgeschichte beherrschten niedere Leidenschaften und kurzsichtiger Unverstand das Denken der Sieger. Ihr Werk ist alles andere als vollkommen. Allein die Haltung der Vereinigten Staaten gegenüber dem Völkerbund beweist dies zur Genüge. Die Bundessatzung ist der erste Versuch einer Weltverfassung. Es gibt kaum einen Staat, der seine Verfassung nicht im Laufe der Zeit abgeändert hätte. Die es nicht taten, haben entweder sich an fremde Vorbilder gehalten, was dem Völkerbunde nicht möglich war, oder aber sie versäumten aus formalistischen oder sonstigen Gründen notwendige Schritte, die für das Wohl ihrer Völker unerläßlich gewesen wären. Man darf auch nicht einwenden, daß es notwendig sei, weitere Erfahrungen zu sammeln, ehe man sich für eine Revision entscheide. Es ist ja nicht von einer letzten und endgültigen Umgestaltung die Rede. Auf viele Mängel des Versailler Bundes, die sich durch organisatorische Änderungen beheben ließen, ist in den vorstehenden Kapiteln hingewiesen worden. Die Notwendigkeit der Revision wird durch die Haltung der öffentlichen Meinung der Welt bewiesen. In welchem Lande gibt es eine irgendwie bedeutende Partei, die sich ernstlich für den Völkerbund einsetzt? Meist sind es nur kleine pazifistische Gruppen, die sich für ihn interessieren, und einige Führer der liberalen oder sozialistischen Parteien, die mit seinem Namen ein ihm fremdes Programm verkünden. Schließlich ist der Völkerbund in seiner heutigen Gestalt nur ein Teilergebnis der Pariser Friedenskonferenz, die ein Werk von beispielloser Unzulänglichkeit schuf. Wenn es selbst beim zweiten Anlauf vielleicht nicht gelingt, einen wahren Völkerbund zu schaffen, so würde man diesem Ziel doch sicherlich sehr viel näher kommen.

Es muß immer wieder darauf hingewiesen werden, daß Deutschlands Stellung zum Völkerbund eine besondere ist. Dies ergibt sich nicht allein aus unserem notwendigen Kampf gegen den Versailler Vertrag, sondern auch aus der Tatsache, daß Deutschland eine Politik des Rechts führen will und führen muß, während der Völkerbund auf der Macht und der Gewalt der Hauptmächte aufgebaut ist, unter deren Primat er steht. So gerne auch die gegnerische Propaganda die Rollen zu vertauschen sucht, so bleibt doch die Tatsache bestehen, daß Deutschland dem Völkerbund erst beitreten kann, wenn dieser nicht mehr der Handlanger des Imperialismus

ist und sich entschließt, seinerseits dem Recht zur Herrschaft zu verhelfen. Deutschland hat jeden Grund, den tatsächlichen Sachverhalt zu unterstreichen und darauf hinzuweisen, daß es mit praktischen Maßnahmen zur Geltendmachung des Rechts im zwischenstaatlichen Verkehr die Führung übernommen hat. Auch der Verlauf der Ereignisse seit dem Waffenstillstand veranschaulicht für jeden, der sehen kann und sehen will, den Gegensatz zwischen dem pazifistischen Deutschland und seinen imperialistischen und militaristischen Gegnern, die sämtlich dem Völkerbund angehören. Feinde Deutschlands und deutsche Freunde des Völkerbundes suchen zuweilen eine Parallele zwischen der Haltung der kaiserlichen Regierung auf den Haager Konferenzen und der Stellungnahme der deutschen Republik zum Völkerbund zu ziehen. Die deutsche Demokratie soll durch diesen Vergleich bloßgestellt bzw. eingeschüchtert werden. Er ist jedoch unberechtigt und abwegig. Die Gründe der jeweiligen deutschen Stellungnahme sind ebenso verschieden, wie die Personen, in deren Händen die Entscheidung damals lag und heute liegt. Im kaiserlichen Deutschland führte ein Mißtrauen gegen das Rechtsprinzip — ein Mißtrauen, das auch andere Staaten teilten — zu einer ablehnenden Haltung. Heute handelt es sich um ein Mißtrauen gegen die Staaten, die ihre Politik auf Macht gegründet haben, und das Recht, Deutschlands einzige Waffe, mißachten, sowohl im zwischenstaatlichen Verkehr, wie auch im Völkerbund. Das Bild hat sich völlig in sein Gegenteil verkehrt. Heute sind es Deutschlands Gegner, die lediglich dem Schutz der Macht vertrauen, das Recht gering achten, und es ausnahmslos abgelehnt haben, die obligatorische Klausel über die Zuständigkeit des Ständigen Internationalen Gerichtshofs zu unterzeichnen. Deutschland dagegen hat durch seinen mustergültigen Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag mit der Schweiz, dem hoffentlich bald eine Reihe analoger Verträge folgen werden, seinen Willen bekundet, die Beziehungen zu anderen Ländern auf der festen Basis des Rechts zu begründen. Der Wandel der Zeiten und Anschauungen ist um so bemerkenswerter, als der Verlauf der Ereignisse zwischen Waffenstillstand und Friedensvertrag sowie seither das Mißtrauen des „militaristischen" Deutschlands der Vergangenheit und seine Haager Bedenken zu rechtfertigen scheint.

Der Frieden wird erst wiederhergestellt sein, und Deutschland wird sich nur dann mit dem Völkerbund aussöhnen können, wenn die Politik der rohen Gewalt und der unbegrenzten Anwendung der Macht abgelöst wird durch eine zum mindesten partielle Herrschaft des Rechts. Wann diese Kluft überbrückt sein wird, ist nicht abzusehen. Aber auch als Nichtmitglied wird Deutschland stets in Beziehungen zum Völkerbund bleiben: Beziehungen freundschaftlicher Art in Fragen der internationalen Solidarität, technischen und humanitären Arbeiten. Ein Gegensatz, der sich stellenweise

bis zur Feindschaft steigert, besteht dagegen in politischen Fragen fort, solange der Völkerbund die Rolle einer neutralen und unparteiischen Instanz ablehnt, und sich zum Werkzeug der Alliierten und ihrer Interessen hergibt. Wenn es auch niemals Mitglied des Bundes würde, besitzt und behält Deutschland als Mitunterzeichner der Bundessatzung ein Einspruchsrecht, das sich nicht auf die Fragen beschränkt, die in den Artikeln 27 bis 440 des Versailler Vertrages behandelt werden. Es kann Anspruch erheben auf Durchführung der Bundessatzung, insbesondere die allgemeine Abrüstung, die Verhinderung kriegerischer Konflikte, die Veröffentlichung der Verträge und die Erfüllung der Bestimmungen über Mandate. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, den Völkerbund auf das peinlichste an seine fehlende Universalität zu erinnern. Hoffen wir, daß es hierzu nicht kommen wird, sondern die nahe Zukunft uns den Frieden bringt — mit den Alliierten und mit dem Völkerbund.

Hinsichtlich des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund sei zusammenfassend und abschließend noch auf folgende Gesichtspunkte besonders hingewiesen:

Deutschlands Aufnahme in den Völkerbund als ordentliches Mitglied bringt uns nur sehr geringen Nutzen. Die meisten Vorteile der einfachen Mitgliedschaft werden wir aller Voraussicht nach über kurz oder lang auch als Nichtmitglied genießen, und in noch höherem Maße als bisher an den praktischen Arbeiten des Bundes teilnehmen können. Das wesentlichste Recht der übrigen Mitglieder, bei allen Entscheidungen, die sie betreffen, ein Veto einlegen zu können (Art. 4), bliebe uns für das Saargebiet und andere Fragen aus dem Friedensvertrag auch nach unserem Eintritt in den Bund entzogen. Sicherheit gegen „Sanktionen" wäre nicht gegeben. Wir verlören mit unserem Eintritt die Freiheit unserer Entschließungen gegenüber Rußland und Amerika, sowie in anderen Fragen.

Die Aussicht auf einen nichtständigen Sitz im Völkerbundsrat (für zwei, drei oder vier Jahre) würde einen deutschen Zulassungsantrag nicht rechtfertigen. Nur wenn uns ein ständiger Sitz im Rat zugesichert würde, könnte Deutschlands Eintritt ernstlich erwogen werden. In diesem Falle hätten wir eine beschränkte Möglichkeit, die gerechtere Würdigung unserer Interessen auch dort durchzusetzen, wo uns der Friedensvertrag das Vetorecht der Mitglieder entzogen hat. Deutschland würde aber bei allen Fragen aus dem Friedensvertrage in eine unerfreuliche Kampfstellung geraten, und darüber hinaus in sehr schwierige Lagen kommen, wenn über Abrüstung, Mandate, Bundesexekution und ähnliche Fragen verhandelt wird. Wir hätten meist nur die Wahl zwischen aggressiver Haltung oder Verleugnung unserer gerechten Ansprüche. Immerhin wären wir an der Weltpolitik wiederum beteiligt, wenigstens insoweit sie vom Bunde bestimmt wird.

Unter allen Umständen müßte mit dem Zulassungsantrag ge-

wartet werden, bis sich unser Eintritt in den Völkerbund reibungslos vollziehen kann. Dieser Zeitpunkt wäre gekommen, wenn

die Bundesversammlung in Genf durch einstimmigen Beschluß dem Wunsch nach Universalität Ausdruck gibt (also gewissermaßen eine Probeabstimmung über unsere Zulassung stattfindet),

ferner aber

Deutschland zu dieser oder jener Tagung des Obersten Rates als Gleichberechtigter zugezogen wird.

Der Eintritt in den Völkerbund hat für uns nur Sinn, wenn der Feindbund mit seiner bisherigen Politik bricht. Unsere Zulassung in Genf kann diesen Umschwung nur bestätigen und veranschaulichen, nicht aber herbeiführen. Unsere vorzeitige Aufnahme in den Bund könnte diesem gefährlich werden und uns nichts nützen. Deshalb ist es angezeigt, einen Beweis der Sinnesänderung unserer Gegner abzuwarten. Die Zuziehung zum Obersten Rat ist unverbindlicher und leichter zu erreichen, als die (unwiderrufliche) Aufnahme in den Völkerbundsrat. Sie könnte den Prüfstein abgeben.

▽ ▽
▽

Nachwort

Manche Leser dieser kritischen Ausführungen mögen, von dem Gegensatz zwischen Wilsonprogramm und Wirklichkeit betroffen, den Eindruck gewonnen haben, daß der Verfasser seine deutschen Landsleute vor dem Völkerbunde warnen und Deutschlands Eintritt verhindern will. Das ist nicht der Fall. Der Verfasser hofft nicht nur auf eine Verwirklichung des Völkerbundgedankens, sondern auch auf einen Erfolg des Genfer Völkerbundexperiments in dem Sinne, daß dem Versailler Bunde bald nur noch die üblichen Mängel aller irdischen Schöpfungen anhaften werden. Er glaubt, daß Deutschland besonders berufen ist, an diesem Werke mitzuarbeiten. Überzeugt, daß die Neugründung eines Völkerbundes in absehbarer Zeit nicht möglich ist und daß daher nur eine Umbildung und Reform der bestehenden Allianz in Frage kommt, wünscht er, daß Deutschland bald in der Lage sein möge, sich dem Versailler Bunde anzuschließen. Der Zeitpunkt hierfür muß natürlich nach außenpolitischen Gesichtspunkten gewählt werden. Er ist in erster Linie von der Haltung unserer Gegner abhängig. Deutschland ist jedoch in der Lage, die notwendige Voraussetzung herbeiführen zu helfen.

Der Zweck dieses Buches war, zu zeigen, was ist. Wir leben in

zwei Welten, der des Scheins und der der Wirklichkeit. Das gilt von Deutschland, das gilt von den übrigen Ländern, ganz besonders aber von den angelsächsischen. In Deutschland versteht man es nicht recht, zwischen diesen beiden Welten zu unterscheiden. Mehr als einmal haben wir uns täuschen lassen, schöne Worte und Heuchelei für edle Gesinnung und Wirklichkeit angesehen. Im Völkerbund dürfen wir nicht dieselben Enttäuschungen erleben wie mit den Wilsonpunkten. Der Schaden wäre zu groß. Dieser Versailler Bund hat seine Vorzüge und seine Fehler. Beide wollen erkannt und richtig eingeschätzt werden. Dazu ist es erforderlich, zur Wirklichkeit durchzudringen. Man darf niemals auf die wunderbaren Kulissen hereinfallen, die nach angelsächsischem Rezept rund um Genf errichtet worden sind, auf das bunte Farbenspiel aus echten und geheuchelten Idealen, das auf diesen Kulissen mit dicken Strichen aufgetragen wurde, auf die Sirenenklänge, die ehrlich begeisterte, höfliche oder verschlagene Bundesdelegierte immer wieder erschallen lassen. Deutschlands Entscheidung sollte sich nur auf der Wirklichkeit, nur auf Tatsachen und nicht auf Versprechungen aufbauen. Versprechungen haben uns zugrunde gerichtet.

Der Versailler Völkerbund hat vielleicht eine große Zukunft. Möglicherweise steht er aber auch an der Schwelle seines letzten Lebensjahres. Solange er lebt, sieht sich Deutschland dauernd vor der Frage, ob und wann es eintreten soll. Ist es Mitglied geworden, so steht es wieder vor der Frage, ob es dies bleiben oder austreten soll. Ständig muß man sich deshalb darüber klar sein, was der Völkerbund wirklich ist und was er zu leisten vermag. Wir müssen bereit sein, bei unserem Eintritt dieselben Opfer an Unabhängigkeit und Souveränität zu bringen, wie die anderen Staaten auch — aber nicht mehr. Niemals dürfen wir als Preis der Aufnahme auf irgendeine Möglichkeit verzichten, unsere Freiheit wiederzuerlangen und den Versailler Vertrag mit friedlichen Mitteln zu revidieren. Wir müssen unser Eintrittsgeld so bemessen, daß wir seinen Verlust — wenn der Erfolg ausbleibt — verschmerzen können. Denn schließlich ist dieser Völkerbund nur ein Versuch.

* *
*

Als die vorstehenden Zeilen geschrieben und dies Buch an dem Tage abgeschlossen wurde, den das Vorwort angibt, waren Franzosen und Belgier eben erst in das Ruhrgebiet einmarschiert. Seitdem sind acht Monate vergangen. Am Rhein und an der Ruhr hat ein Gewaltakt den andern überboten. Die Rechtlosigkeit des Vorgehens der Alliierten ist offenkundig und so gut wie unbestritten. Der Völkerbund hat zu alledem nicht Stellung genommen. Über das wichtigste politische Ereignis des Jahres, den französisch-belgischen Einbruch in das Ruhrgebiet, schweigt sich der Rechenschaftsbericht des Rates an die vierte Bundesversammlung völlig

aus. Man lese auf der rechts nebenstehenden Seite noch einmal die Präambel der Völkerbundssatzung und vergleiche ihre Verkündungen mit der Wirklichkeit. Hat je die Welt einen schrofferen Gegensatz zwischen Theorie und Praxis, zwischen Verpflichtungen und ihrer Erfüllung gesehen? Es hätte nahegelegen, während der Drucklegung hier und da einen Hinweis auf die Geschehnisse des Jahres 1923 einzuflechten und aus ihnen Schlüsse zu ziehen. Der im Vorjahre niedergeschriebene Text wurde aber nicht verändert, weil dem Verfasser schien, daß das Verhalten des Völkerbundes und seiner einzelnen Mitglieder sich zwangsläufig aus ihrem früheren Tun und Unterlassen ergab. Die Vorgänge der letzten Monate bestätigen nur das im vorstehenden Gesagte, und es möge dem Leser überlassen bleiben, seine Schlußfolgerungen selbst zu ziehen.

In wenigen Tagen wird zum vierten Male die Bundesversammlung zusammentreten angesichts der ungeheuerlichsten Geschehnisse. Von ihrer Stellungnahme zu den Vorgängen am Rhein und an der Ruhr wird zum großen Teil die Zukunft des Völkerbundes abhängen. Die in Genf versammelten Staatsmänner werden sich nicht der Erkenntnis verschließen können, daß in diesem erbitterten Ringen höhere Ziele auf dem Spiele stehen, als Gold und Kohle, Reparationsleistungen und Wirtschaftshegemonie. Die deutschen Bürger und Arbeiter kämpfen für Freiheit und Recht. Sie leisten mit Entschlossenheit und Opfermut einem schrankenlosen Militarismus und hemmungslosem Imperialismus Widerstand. Der Ausgang des Krieges zwischen einer modern ausgerüsteten Armee und einer unbewaffneten, aber hochzivilisierten und willensstarken Bevölkerung ist nicht abzusehen. Das Ergebnis kann aber die Beziehungen der Völker zueinander von Grund auf ändern, da die militärischen Rüstungen entweder erhöhte Bedeutung gewinnen werden, oder aber sich zeigen wird, daß ihre Bedeutung seit Jahrzehnten weit überschätzt worden ist. Siegen die Deutschen, so ist dem Militarismus, nicht nur Frankreichs, für alle Zeiten das Rückgrat gebrochen. Unterliegen sie, so wird die Politik künftig nur noch von Geschützen und Bajonetten bestimmt werden. Die Deutschen der besetzten Gebiete kämpfen für die Zukunft der Welt, für eure Sicherheit und die eurer Kinder. Wollt ihr diesem Schauspiel den Rücken kehren?

Die Bundesversammlung in Genf, die einzelnen Mitglieder des Völkerbundes werden nicht umhin können, sich auf die eine oder auf die andere Seite zu schlagen: die des Rechts oder die der Gewalt.

▽ ▽
▽

Anhang

Die Satzung des Völkerbundes

mit den Novellen von 1921 und 1922 *).

In der Erwägung, daß es zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen und zur Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wesentlich ist,

bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten,

in aller Öffentlichkeit auf Gerechtigkeit und Ehre gegründete internationale Beziehungen zu unterhalten,

die Vorschriften des internationalen Rechtes, die fürderhin als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen anerkannt sind, genau zu beobachten,

die Gerechtigkeit herrschen zu lassen und alle Vertragsverpflichtungen in den gegenwärtigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten,

nehmen die Hohen vertragschließenden Teile die gegenwärtige Satzung, die den Völkerbund errichtet, an.

Artikel 1.

(1) Ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes sind diejenigen Signatarmächte, deren Namen in der Anlage zu der gegenwärtigen Satzung aufgeführt sind, sowie die ebenfalls in der Anlage genannten Staaten, die der gegenwärtigen Satzung ohne jeden Vorbehalt durch eine binnen zwei Monaten nach Inkrafttreten der Satzung im Sekretariat niedergelegte Erklärung beitreten; die Beitrittserklärung ist den andern Bundesmitgliedern bekanntzugeben.

(2) Alle Staaten, Dominien oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung, die nicht in der Anlage aufgeführt sind, können Bundesmitglieder werden, wenn ihre Zulassung von zwei Dritteln der Bundesversammlung ausgesprochen wird, vorausgesetzt, daß sie für ihre aufrichtige Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zu beobachten, wirksame Gewähr leisten und die hinsichtlich ihrer Streitkräfte zu Lande, zur See und in der Luft von dem Bunde festgesetzte Ordnung annehmen.

(3) Jedes Bundesmitglied kann nach zweijähriger Kündigung aus dem Bunde austreten, vorausgesetzt, daß es zu dieser Zeit alle seine internationalen Verpflichtungen einschließlich derjenigen aus der gegenwärtigen Satzung erfüllt hat.

Artikel 2.

Der Bund übt seine in dieser Satzung bestimmte Tätigkeit durch eine Bundesversammlung und durch einen Rat, denen ein ständiges Sekretariat beigegeben ist, aus.

---

*) Ebenso wie bei dem Versailler Vertrag sind (nach Art. 440 Abs. 3) für die Bundessatzung deren „französischer und englischer Wortlaut beide maßgebend", obwohl sie nicht immer übereinstimmen. Der englische Wortlaut ist der ursprüngliche. Der hier folgenden Wiedergabe ist die amtliche deutsche Übersetzung (Reichsgesetzblatt Nr. 140, 1919) zugrunde gelegt worden, obwohl sie manche Mängel aufweist.

Die Zahlen am Rand geben die laufende Nummer der Absätze nach der ursprünglichen Fassung an.

Die Satzungsänderungen sind durch den Druck hervorgehoben.

Artikel 3.

(1) Die Bundesversammlung besteht aus Vertretern der Bundesmitglieder.
(2) Sie tagt zu festgesetzten Zeitpunkten und außerdem dann, wenn die Umstände es erfordern, am Bundessitz oder an einem zu bestimmenden anderen Orte.
(3) Die Bundesversammlung befindet über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt.
(4) Jedes Bundesmitglied hat höchstens drei Vertreter in der Bundesversammlung und verfügt nur über eine Stimme.

Artikel 4.

(1) Der Rat setzt sich aus Vertretern der alliierten und assoziierten Hauptmächte und aus Vertretern vier anderer Bundesmitglieder zusammen. Diese vier Bundesmitglieder werden von der Bundesversammlung nach freiem Ermessen und zu den Zeiten, die sie für gut befindet, bestimmt. Bis zu der ersten Bestimmung durch die Bundesversammlung sind die Vertreter Belgiens, Brasiliens, Spaniens und Griechenlands Mitglieder des Rates.
(2) Mit Zustimmung der Mehrheit der Bundesversammlung kann der Rat andere Bundesmitglieder bestimmen, die von da ab ständig im Rat vertreten sind. Er kann mit der gleichen Zustimmung die Anzahl der Bundesmitglieder, die durch die Bundesversammlung als Vertreter in den Rat gewählt werden, erhöhen.
Die Bundesversammlung setzt mit Zwei-Drittel-Mehrheit die Bestimmungen für die Wahl der nichtständigen Mitglieder des Rates fest, insbesondere hinsichtlich der Zeitdauer ihrer Amtsführung und der Bedingungen für ihre Wiederwahl.
(3) Der Rat tagt, wenn es die Umstände erfordern, am Bundessitz oder an einem zu bestimmenden anderen Orte, und zwar zum mindesten einmal im Jahre.
(4) Der Rat befindet *) über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder die den Weltfrieden berührt.
(5) Jedes im Rate nicht vertretene Bundesmitglied wird eingeladen, zur Teilnahme an der Tagung einen Vertreter abzuordnen, wenn eine seine Interessen besonders berührende Frage auf der Tagesordnung des Rates steht **).
(6) Jedes im Rat vertretene Bundesmitglied verfügt ***) nur über eine Stimme und hat nur einen Vertreter.

Artikel 5.

(1) Beschlüsse der Bundesversammlung oder des Rates erfordern Einstimmigkeit der in der Tagung vertretenen Bundesmitglieder, es sei denn, daß in den Vorschriften dieser Satzung oder den Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrags ausdrücklich ein anderes vorgesehen ist.
(2) Alle Verfahrensfragen, die sich im Laufe der Tagung der Bundesversammlung oder des Rates ergeben, einschließlich der Ernennung von Ausschüssen zur Untersuchung besonderer Angelegenheiten, werden durch die Bundesversammlung oder den Rat geregelt und durch die Mehrheit der anwesenden Bundesmitglieder entschieden.

*) Der englische Text fügt hinzu: „in seinen Sitzungen".
**) Nach dem ursprünglichen, dem englischen Wortlaute wäre der Absatz 5 des Artikels 4 richtiger zu übersetzen:
„Jedes im Rate nicht vertretene Bundesmitglied wird eingeladen, einen Vertreter zu entsenden, der als Mitglied (des Rates) an jeder Sitzung des Rates teilnimmt, wenn Fragen zur Beratung stehen, die das Interesse dieses Bundesmitglieds besonders berühren."
***) Der englische Text setzt hinzu: „in den Sitzungen des Rates".

(3) Die erste Tagung der Bundesversammlung und die erste Tagung des Rates erfolgen auf Einberufung des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika.

Artikel 6.

(1) Das ständige Sekretariat befindet sich am Bundessitz. Es besteht aus einem Generalsekretär sowie den erforderlichen Sekretären und dem erforderlichen Personal.
(2) Der erste Generalsekretär ist in der Anlage benannt. Für die Folge wird der Generalsekretär mit Zustimmung der Mehrheit der Bundesversammlung durch den Rat ernannt.
(3) Die Sekretäre und das Personal des Sekretariats werden mit Zustimmung des Rates durch den Generalsekretär ernannt.
(4) Der Generalsekretär des Bundes ist ohne weiteres auch Generalsekretär der Bundesversammlung und des Rates.
Die Kosten **des Völkerbundes** werden von den Bundesmitgliedern in dem Verhältnis getragen, **das die Bundesversammlung bestimmt** *).
Die Verteilung der Kosten des Völkerbundes wird vom 1. Januar 1922 an nach Maßgabe der Anlage III erfolgen, bis ein von der Bundesversammlung angenommener neuer Verteilungsplan in Kraft tritt.

Artikel 7.

(1) Der Bundessitz ist in Genf.
(2) Der Rat ist berechtigt, ihn jederzeit an jeden anderen Ort zu verlegen.
(3) Alle Ämter des Bundes oder seines Verwaltungsdienstes, einschließlich des Sekretariats, sind in gleicher Weise Männern wie Frauen zugänglich.
(4) Die Vertreter der Bundesmitglieder und die Beauftragten des Bundes genießen in der Ausübung ihres Amtes die Vorrechte und die Unverletzlichkeit der Diplomaten.
(5) Die dem Bund, seiner Verwaltung oder seinen Tagungen dienenden Gebäude und Grundstücke sind unverletzlich.

Artikel 8.

(1) Die Bundesmitglieder bekennen sich zu dem Grundsatz, daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist.
(2) Der Rat entwirft unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse eines jeden Staates die Abrüstungspläne und unterbreitet sie den verschiedenen Regierungen zur Prüfung und Entscheidung.
(3) Von zehn zu zehn Jahren sind diese Pläne einer Nachprüfung und gegebenenfalls einer Berichtigung zu unterziehen.
(4) Die auf diese Weise festgesetzte Grenze der Rüstungen darf nach ihrer Annahme durch die verschiedenen Regierungen nicht ohne Zustimmung des Rates überschritten werden.
(5) Mit Rücksicht auf die schweren Bedenken gegen die private Herstellung von Munition oder Kriegsgerät beauftragen die Bundesmitglieder den Rat, auf Mittel gegen die daraus entspringenden schlimmen Folgen Bedacht zu nehmen, und zwar unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Bundesmitglieder, die nicht in der Lage sind, selbst die für ihre Sicherheit erforderlichen Mengen an Munition und Kriegsgerät herzustellen.

*) Der Absatz 5 des Artikels 6 lautete in seiner ursprünglichen Fassung: Die Kosten des Sekretariats werden von den Bundesmitgliedern nach dem Verhältnis getragen, das für die Umlegung der Kosten des internationalen Büros des Weltpostvereins maßgebend ist.

(6) Die Bundesmitglieder übernehmen es, sich in der offensten und erschöpfendsten Weise gegenseitig jede Auskunft über den Stand ihrer Rüstung, über ihr Heer-, Flotten- und Luftschiffahrtsprogramm und über die Lage ihrer auf Kriegszwecke einstellbaren Industrien zukommen zu lassen.

Artikel 9.

Ein ständiger Ausschuß wird eingesetzt, um dem Rate sein Gutachten über die Ausführung der Bestimmungen in Artikel 1 und 8 und überhaupt über Heer-, Flotten- und Luftschiffahrtsfragen zu erstatten.

Artikel 10.

Die Bundesmitglieder verpflichten sich, die Unversehrtheit des Gebiets und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren. Im Falle eines Angriffs, der Bedrohung mit einem Angriff oder einer Angriffsgefahr nimmt der Rat auf die Mittel zur Durchführung dieser Verpflichtung Bedacht.

Artikel 11.

(1) Ausdrücklich wird hiermit festgestellt, daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg, mag davon unmittelbar ein Bundesmitglied betroffen werden oder nicht, eine Angelegenheit des ganzen Bundes ist, und daß dieser die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen hat. Tritt ein solcher Fall ein, so beruft der Generalsekretär unverzüglich auf Antrag irgendeines Bundesmitglieds den Rat.
(2) Es wird weiter festgestellt, daß jedes Bundesmitglied das Recht hat, in freundschaftlicher Weise die Aufmerksamkeit der Bundesversammlung oder des Rates auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann und daher *) den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Friede abhängt, zu stören droht.

Artikel 12.

(1) Alle Bundesmitglieder kommen überein, eine etwa zwischen ihnen entstehende Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte, entweder der Schiedsgerichtsbarkeit, **oder einem gerichtlichen Verfahren,** oder der Prüfung durch den Rat zu unterbreiten. Sie kommen ferner überein, in keinem Falle vor Ablauf von drei Monaten nach der schiedsgerichtlichen **oder gerichtlichen Entscheidung** oder dem Berichte des Rates zum Kriege zu schreiten.
(2) In allen in diesem Artikel vorgesehenen Fällen ist der Spruch der Schiedsrichter **oder die gerichtliche Entscheidung** binnen angemessener Frist zu erlassen und der Bericht des Rates binnen sechs Monaten nach dem Tage zu erstatten, an dem er mit der Streitfrage befasst worden ist.

Artikel 13.

(1) Die Bundesmitglieder kommen überein, dass, wenn zwischen ihnen eine Streitfrage entsteht, die nach ihrer Ansicht einer schiedsrichterlichen **oder gerichtlichen** Lösung zugänglich ist und die auf diplomatischem Wege nicht zufriedenstellend geregelt werden kann, die Frage in ihrer Gesamtheit der Schiedsgerichtsbarkeit **oder der gerichtlichen Regelung** unterbreitet werden soll.
(2) Streitfragen über die Auslegung eines Vertrages, über alle Fragen des internationalen Rechts, über das Bestehen jeder Tatsache, welche die Verletzung einer internationalen Verpflichtung bedeuten würde, oder über Umfang und Art der Wiedergutmachung im Falle einer solchen Verletzung gelten allgemein als solche, die einer schiedsrichterlichen **oder gerichtlichen** Lösung zugänglich sind.

*) „Daher" fehlt im englischen Text.

(3) **Der Streitfall wird dem Ständigen Internationalen Gerichtshof oder der Rechtsprechung oder dem Gericht, das von den Parteien bestimmt oder in ihren früheren Abkommen vorgesehen ist, unterbreitet werden** *).
(4) Die Bundesmitglieder verpflichten sich, den erlassenen Schieds- **oder Gerichts**spruch nach Treu und Glauben auszuführen und gegen kein Bundesmitglied, das sich dem Spruch fügt, zum Kriege zu schreiten. Im Falle der Nichtausführung des Schieds- **oder Gerichts**spruches schlägt der Rat die Schritte vor, die ihm Wirkung verschaffen sollen.

Artikel 14.

Der Rat wird mit dem Entwurf eines Planes zur Errichtung eines ständigen internationalen Gerichtshofs betraut und hat den Plan den Bundesmitgliedern zu unterbreiten. Dieser Gerichtshof befindet über alle ihm von den Parteien unterbreiteten internationalen Streitfragen. Er erstattet ferner gutachtliche Äußerungen über jede ihm vom Rate oder der Bundesversammlung vorgelegte Streitfrage oder sonstige Angelegenheit.

Artikel 15.

(1) Entsteht zwischen Bundesmitgliedern eine Streitfrage, die zu einem Bruche führen könnte, und wird diese Streitfrage nicht, wie im Artikel 13 vorgesehen, der Schiedsgerichtsbarkeit **oder einer gerichtlichen Regelung** unterworfen, so kommen die Bundesmitglieder überein, sie vor den Rat zu bringen. Zu diesem Zwecke genügt es, wenn eine der Parteien den Generalsekretär von der Streitfrage benachrichtigt; dieser veranlaßt alles Nötige zu erschöpfender Untersuchung und Prüfung.
(2) Die Parteien haben ihm binnen kürzester Frist eine Darlegung ihres Falles mit allen einschlägigen Tatsachen und Belegstücken mitzuteilen; der Rat kann deren sofortige Veröffentlichung anordnen.
(3) Der Rat bemüht sich, die Schlichtung der Streitfrage herbeizuführen. Gelingt es, so veröffentlicht er, soweit er es für zweckdienlich hält, eine Darstellung des Tatbestandes mit den zugehörigen Erläuterungen und dem Wortlaut des Ausgleichs.
(4) Kann die Streitfrage nicht geschlichtet werden, so erstattet und veröffentlicht der Rat einen auf einstimmigem Beschluß oder Mehrheitsbeschluß beruhenden Bericht, der die Einzelheiten der Streitfrage und die Vorschläge wiedergibt, die er zur Lösung der Frage als die gerechtesten und geeignetsten empfiehlt.
(5) Jedes im Rate vertretene Bundesmitglied kann gleichfalls eine Darstellung des Tatbestandes der Streitfrage und seine eigene Stellungnahme dazu veröffentlichen.
(6) Wird der Bericht des Rates von denjenigen seiner Mitglieder, die nicht Vertreter der Parteien sind, einstimmig angenommen, so verpflichten sich die Bundesmitglieder, gegen keine Partei, die sich dem Vorschlag fügt, zum Kriege zu schreiten.
(7) Findet der Bericht des Rates nicht einstimmige Annahme bei denjenigen seiner Mitglieder, die nicht Vertreter der Parteien sind, so behalten sich die Bundesmitglieder das Recht vor, die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit für nötig erachten.
(8) Macht eine Partei geltend, und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Rechte zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in einem Berichte festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen.

*) Der Absatz 3 des Artikels 13 lautete in seiner ursprünglichen Fassung:
Als Schiedsgericht, dem der Streitfall unterbreitet wird, wird das Gericht tätig, das von den Parteien bestimmt wird oder das in früheren Übereinkommen von ihnen vereinbart ist.

(9) Der Rat kann in allen in diesem Artikel vorgesehenen Fällen die Streitfrage vor die Bundesversammlung bringen. Die Bundesversammlung hat sich auch auf Antrag einer der Parteien mit der Streitfrage zu befassen; der Antrag ist binnen vierzehn Tagen zu stellen, nachdem die Streitfrage vor den Rat gebracht worden ist.
(10) In jedem der Bundesversammlung unterbreiteten Falle finden auf das Verfahren und die Befugnisse der Bundesversammlung die Bestimmungen dieses Artikels und des Artikels 12, die sich auf das Verfahren und die Befugnisse des Rates beziehen, mit der Maßgabe Anwendung, daß ein Bericht, den die Bundesversammlung unter Zustimmung der Vertreter der dem Rate angehörenden Bundesmitglieder und der Mehrheit der anderen Bundesmitglieder immer mit Ausschluß der Vertreter der Parteien verfaßt, dieselbe Bedeutung hat wie ein Bericht des Rates, den seine Mitglieder mit Ausnahme der Vertreter der Parteien einstimmig gutheißen.

Artikel 16.

(1) Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den in den Artikeln 12, 13 und *) 15 übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu ihm abzubrechen, **den Bewohnern ihres Gebietes** **) jeden Verkehr mit den **Bewohnern** **) des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den **Bewohnern** **) dieses Staates und denen jedes anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden.

Der Rat hat ein Urteil (avis, opinion) **darüber abzugeben, ob oder nicht ein Vertragsbruch vorliegt. Die Stimmen von Bundesmitgliedern, die beschuldigt werden, zum Kriege geschritten zu sein, und von Mitgliedern, gegen die sich dieses Vorgehen richtet, zählen bei der Erörterung dieser Frage im Rate nicht mit** ***).

Der Rat hat allen Bundesmitgliedern den Zeitpunkt bekannt zu geben, zu dem er empfiehlt, die in diesem Artikel vorgesehenen wirtschaftlichen Zwangsmittel zur Anwendung zu bringen.

Nichtsdestoweniger kann der Rat zugunsten bestimmter Mitglieder das Inkrafttreten einzelner dieser Maßnahmen für eine begrenzte Zeit hinausschieben, wenn er der Ansicht ist, daß hierdurch die Erreichung des Ziels erleichtert wird, das die im vorhergehenden Absatz angeführten Maßnahmen bezwecken, oder daß dies notwendig ist, um die Verluste und Nachteile, die diesen Mitgliedern erwachsen, auf das Mindestmaß herabzusetzen.
(3) Die Bundesmitglieder sagen sich außerdem wechselseitige Unterstützung bei Ausführung der auf Grund dieses Artikels zu ergreifenden wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen zu, um die damit verbundenen Verluste und Nachteile auf das Mindestmaß herabzusetzen. Sie unterstützen sich gleichfalls wechselseitig in dem Widerstand gegen jede Sondermaßnahme, die der vertragsbrüchige Staat gegen eines von ihnen richtet. Sie veranlassen alles Erforderliche, um den Streitkräften eines jeden Bundesmitglieds, das an einem gemeinsamen Vorgehen zur Wahrung der Bundesverpflichtungen teilnimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu ermöglichen.
(4) Jedes Mitglied, das sich der Verletzung einer aus der Satzung entspringenden Verpflichtung schuldig macht, kann aus dem Bunde ausgeschlossen

*) Wörtlich: „oder".
**) In der ursprünglichen Fassung: Staatsangehörigen.
***) Absatz 2 des Artikels 16 lautet in der ursprünglichen Fassung:
In diesem Falle ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- oder Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist.

werden. Die Ausschließung wird durch Abstimmung aller anderen im Rate vertretenen Bundesmitglieder ausgesprochen.

Artikel 17.

(1) Bei Streitfragen zwischen einem Bundesmitglied und einem Nichtmitglied oder zwischen Staaten, die Nichtmitglieder sind, werden *) der Staat oder die Staaten, die Nichtmitglieder sind, aufgefordert, sich für die Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen, und zwar unter den vom Rat für gerecht erachteten Bedingungen. Wird dieser Aufforderung Folge geleistet, so gelangen unter Vorbehalt der Änderungen, die der Rat für erforderlich erachtet, die Bestimmungen der Artikel 12 bis 16 zur Anwendung.
(2) Zugleich mit dem Erlaß dieser Aufforderung eröffnet der Rat eine Untersuchung über die Einzelheiten der Streitfrage und schlägt die Schritte vor, die er in dem besonderen Falle für die besten und wirksamsten hält.
(3) Lehnt der so aufgeforderte Staat es ab, die Verpflichtungen eines Bundesmitglieds für die Beilegung der Streitfrage auf sich zu nehmen, so kann der Rat alle zur Vermeidung von Feindseligkeiten und zur Schlichtung des Streites geeigneten Maßnahmen ergreifen und Vorschläge machen.

Artikel 18.

Jeder Vertrag oder jede internationale Abmachung, die ein Bundesmitglied künftig abschließt, ist unverzüglich beim Sekretariat einzutragen und sobald wie möglich von ihm zu veröffentlichen. Kein solcher Vertrag und keine solche internationale Abmachung ist vor dieser Eintragung rechtsverbindlich.

Artikel 19.

Die Bundesversammlung kann von Zeit zu Zeit die Bundesmitglieder zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und solcher internationalen Verhältnisse auffordern, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte.

Artikel 20.

(1) Die Bundesmitglieder erkennen, ein jedes für sein Teil, an, daß die gegenwärtige Satzung Verpflichtungen und Einzelverständigungen aufhebt, die mit ihren Bestimmungen unvereinbar sind, und verpflichten sich feierlich, solche in Zukunft nicht mehr einzugehen.
(2) Hat ein Mitglied vor seinem Eintritt in den Bund Verpflichtungen übernommen, die mit den Bestimmungen der Satzung unvereinbar sind, so hat es die Pflicht, unverzüglich Maßnahmen zur Lösung dieser Verpflichtungen zu ergreifen.

Artikel 21.

Internationale Abreden wie Schiedsgerichtsverträge und Abmachungen über bestimmte Gebiete wie die Monroedoktrin, welche die Erhaltung des Friedens sicherstellen, gelten nicht als mit einer der Bestimmungen der gegenwärtigen Satzung unvereinbar.

Artikel 22.

(1) Auf die Kolonien und Gebiete, die infolge des Krieges aufgehört haben, unter der Souveränität der Staaten zu stehen, die sie vorher beherrschten, und die von solchen Völkern bewohnt sind, die noch nicht imstande sind, sich unter den besonders schwierigen Bedingungen der heutigen Welt selbst zu leiten, finden die nachstehenden Grundsätze Anwendung: Das Wohlergehen und die Entwicklung dieser Völker bilden eine heilige Aufgabe der Zivilisation, und es ist geboten, in die gegenwärtige Satzung Bürgschaften für die Erfüllung dieser Aufgabe aufzunehmen.

*) Der französische Text sagt: „sind ... aufgefordert".

(2) Der beste Weg, diesen Grundsatz durch die Tat zu verwirklichen, ist die Übertragung der Vormundschaft über diese Völker an die fortgeschrittenen Nationen, die auf Grund ihrer Hilfsmittel, ihrer Erfahrung oder ihrer geographischen Lage am besten imstande sind, eine solche Verantwortung auf sich zu nehmen, und die hierzu bereit sind; sie hätten die Vormundschaft als Mandatare des Bundes und in seinem Namen zu führen.
(3) Die Art des Mandats muß nach der Entwicklungsstufe des Volkes, nach der geographischen Lage des Gebiets, nach seinen wirtschaftlichen Verhältnissen und allen sonstigen Umständen dieser Art verschieden sein.
(4) Gewisse Gemeinwesen, die ehemals zum Türkischen Reiche gehörten, haben eine solche Entwicklungsstufe erreicht, daß sie in ihrem Dasein als unabhängige Nationen vorläufig anerkannt werden können, unter der Bedingung, daß die Ratschläge und die Unterstützung eines Mandatars ihre Verwaltung bis zu dem Zeitpunkt leiten, wo sie imstande sein werden, sich selbst zu leiten. Bei der Wahl des Mandatars sind in erster Linie die Wünsche jener Gemeinwesen zu berücksichtigen.
(5) Die Entwicklungsstufe, auf der sich andere Völker, insbesondere die mittelafrikanischen, befinden, erfordert, daß der Mandatar dort die Verwaltung des Gebiets übernimmt. Doch ist dies an Bedingungen geknüpft. Außer der Abstellung von Mißbräuchen, wie Sklaven-, Waffen- und Alkoholhandel, muß Gewissens- und Religionsfreiheit, lediglich mit den Einschränkungen, die die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der guten Sitten erfordert, gewährleistet sein. Verbürgt muß weiter sein das Verbot der Errichtung von Befestigungen oder von Heeres- oder Flottenstützpunkten, sowie das Verbot militärischer Ausbildung der Eingeborenen, soweit sie nicht lediglich polizeilichen oder Landesverteidigungszwecken dient. Dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder muß ferner die gleiche Möglichkeit der Betätigung gesichert sein.
(6) Endlich gibt es Gebiete wie Südwestafrika und gewisse Inseln des australischen Stillen Ozeans, die infolge ihrer schwachen Bevölkerungsdichte und geringen Ausdehnung, ihrer Entfernung von den Mittelpunkten der Zivilisation, ihrer geographischen Nachbarschaft zum Gebiet des Mandatars oder infolge anderer Umstände nicht wohl besser verwaltet werden können, als nach den Gesetzen des Mandatars und als integrierender Bestandteil seines Gebiets, unter Vorbehalt der Bürgschaften, die vorstehend im Interesse der eingeborenen Bevölkerung vorgesehen sind.
(7) In allen Fällen hat der Mandatar dem Rate jährlich einen Bericht über die seiner Fürsorge anvertrauten Gebiete vorzulegen.
(8) Ist der Grad von behördlicher Machtbefugnis, Überwachung und Verwaltung, den der Mandatar ausüben soll, nicht bereits Gegenstand eines vorgängigen Übereinkommens zwischen den Bundesmitgliedern, so trifft der Rat hierüber ausdrückliche Entscheidung.
(9) Ein ständiger Ausschuß wird beauftragt, die Jahresberichte der Mandatare entgegenzunehmen und zu prüfen und dem Rate über alle die Ausführung der Mandatsverpflichtungen angehenden Fragen sein Gutachten zu erstatten.

Artikel 23.

Unter Vorbehalt der Bestimmungen der schon bestehenden oder künftig abzuschließenden internationalen Übereinkommen und im Einklang mit diesen Bestimmungen übernehmen die Bundesmitglieder folgendes:

a) sie werden sich bemühen, angemessene und menschliche Arbeitsbedingungen für Männer, Frauen und Kinder zu schaffen und aufrechtzuerhalten, sowohl in ihren eigenen Gebieten, wie in allen Ländern, auf die sich ihre Handels- und Gewerbebeziehungen erstrecken, und zu diesem Zwecke die erforderlichen internationalen Stellen zu errichten und zu unterhalten;

b) sie verbürgen der eingeborenen Bevölkerung in den ihrer Verwaltung unterstellten Gebieten eine gerechte Behandlung;

c) sie betrauen den Bund mit der allgemeinen Überwachung der Abmachungen, betreffend den Mädchen- und Kinderhandel sowie den Handel mit Opium und anderen schädlichen Mitteln;

d) sie betrauen den Bund mit der allgemeinen Überwachung des Waffen- und Munitionshandels mit den Ländern, bei denen die Überwachung dieses Handels im allgemeinen Interesse unumgänglich ist;

e) sie werden die nötigen Anordnungen treffen, um die Freiheit des Verkehrs und der Durchfuhr sowie die gerechte Regelung des Handels aller Bundesmitglieder zu gewährleisten und aufrechtzuerhalten mit der Maßgabe, daß die besonderen Bedürfnisse der während des Krieges 1914/1918 verwüsteten Gegenden berücksichtigt werden sollen;

f) sie werden sich bemühen, internationale Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Krankheiten zu treffen.

Artikel 24.

(1) Alle früher durch Gesamtverträge errichteten internationalen Stellen werden vorbehaltlich der Zustimmung der vertragschließenden Teile dem Bunde untergeordnet. Alle anderen künftig gebildeten internationalen Stellen und mit der Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses betrauten Ausschüsse werden dem Bunde untergeordnet.

(2) In allen durch allgemeine Übereinkommen geregelten Angelegenheiten internationalen Interesses, die der Aufsicht internationaler Ausschüsse oder Stellen nicht unterstehen, hat das Sekretariat des Bundes, auf Antrag der vertragschließenden Teile und mit Zustimmung des Rates, alle geeigneten Unterlagen zu sammeln und weiterzuleiten sowie jede nötige oder wünschenswerte Unterstützung zu gewähren.

(3) Der Rat kann bestimmen, daß zu den Ausgaben des Sekretariats auch die Ausgaben der dem Bunde untergeordneten Stellen oder Ausschüsse gehören sollen.

Artikel 25.

Die Bundesmitglieder verpflichten sich, die Errichtung und Zusammenarbeit anerkannter freiwilliger nationaler Organisationen des Roten Kreuzes zur Hebung der Gesundheit, Verhütung von Krankheiten und Milderung der Leiden in der Welt zu fördern und zu begünstigen.

Artikel 26.

(1) Abänderungen der gegenwärtigen Satzung, **für deren Wortlaut eine Drei-Viertel-Mehrheit der Bundesversammlung, die Stimmen aller auf der Versammlung vertretenen Mitglieder des Rates inbegriffen, gestimmt hat,** treten mit der Ratifikation durch die Gesamtheit der im Rat **zur Zeit der Abstimmung** und die Mehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen Bundesmitglieder in Kraft.

Wenn die erforderliche Zahl von Ratifikationen nicht binnen 22 Monaten nach der Abstimmung in der Bundesversammlung erzielt wird, bleibt die beschlossene Satzungsänderung unwirksam.

Der Generalsekretär gibt den Bundesmitgliedern das Inkrafttreten einer Satzungsänderung bekannt.

(2) Jedem Bundesmitglied, **das bis zu diesem Zeitpunkt die Satzungsänderung nicht ratifiziert hat,** steht es frei, **binnen Jahresfrist dem Generalsekretär** seine Ablehnung der Änderung mitzuteilen; in diesem Falle scheidet es aus dem Bunde aus *).

*) Die ursprüngliche Fassung des Artikels 26 lautete:
(1) Abänderungen der gegenwärtigen Satzung treten mit der Ratifikation durch die Gesamtheit der im Rate und die Mehrheit der in der Bundesversammlung vertretenen Bundesmitglieder in Kraft.
(2) Jedem Bundesmitglied steht es frei, solche Abänderungen abzulehnen; in diesem Falle scheidet es aus dem Bunde aus.

Anlage

I. Ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes, Signatarmächte des Friedensvertrages:

Vereinigte Staaten von Amerika
Belgien
Bolivien
Brasilien
Britisches Reich
Canada
Australien
Südafrika
Neuseeland
Indien
China
Cuba
Ecuador
Frankreich
Griechenland
Guatemala
Haiti
Hedjas
Honduras
Italien
Japan
Liberia
Nicaragua
Panama
Peru
Polen
Portugal
Rumänien
Jugoslavien
Siam
Čechoslovakei
Uruguay

Zum Beitritt eingeladene Staaten:

Argentinien
Chile
Dänemark
Kolumbien
Niederlande
Norwegen
Paraguay
Persien
Salvador
Schweden
Schweiz
Spanien
Venezuela

II. Erster Generalsekretär des Völkerbundes:
Der Ehrenwerte Sir James Eric Drummond, K.C.M.G., C.B.

III. Staffelung der Kosten des Völkerbundes *):

Staat	Anteil	Staat	Anteil
Südafrika	15	**Estland**	3
Albanien	1	**Finland**	10
Argentinien	(35)	**Frankreich**	78
Australien	26	**Griechenland**	10
Österreich	1	**Guatemala**	1
Belgien	15	**Haiti**	2
Bolivien	5	**Honduras**	1
Brasilien	35	**Ungarn**	4
Britisches Reich	95	**Indien**	65
Bulgarien	7	**Italien**	61
Canada	35	**Japan**	73
Chile	15	**Lettland**	3
China	65	**Liberia**	1
Kolumbien	7	**Litauen**	4
Costa-Rica	1	**Luxemburg**	1
Cuba	9	**Nicaragua**	1
Dänemark	12	**Norwegen**	11
Spanien	40	**Neuseeland**	10

*) Verbesserte Staffel, gültig für 1923.

Staat	Anteil	Staat	Anteil
Panama	1	**Salvador**	1
Paraguay	1	**Südslavien**	26
Niederlande	20	**Siam**	10
Peru	10	**Schweden**	18
Persien	6	**Schweiz**	15
Polen	25	**Čechoslovakei**	35
Portugal	10	**Uruguay**	7
Rumänien	31	**Venezuela**	5

Literaturverzeichnis

Das nachstehende Verzeichnis, das keineswegs Vollständigkeit erstrebt und in dem das Fortlassen von Büchern kein Werturteil über diese bedeutet, will lediglich dem Leser eine Einführung in die große Fülle der Gesamtliteratur über den Völkerbund geben.

Baker, Ray Stannard, Woodrow Wilson. Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles 1919. Leipzig 1922.

Bernhard, Ludwig, Was wird aus dem Völkerbund? Der Ruf nach einer neuen Haager Konferenz. Berlin 1920.

Bourgeois, Léon, Le Pacte de 1919 et la Société des Nations. Paris 1919.

Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in St. Germain-en-Laye. 2 Bände. Wien 1919.

Grey of Fallodon, Viscount, The League of Nations. London 1918.

Haskins, Charles Homer, and Robert Howard **Lord,** Some problems of the Peace Conference. Cambridge 1920.

House, Edward Mandell, and Charles **Seymour,** What really happened at Paris. The story of the Peace Conference 1918—1919. London 1921.

Huber, Max, Die allgemeinen politischen Grundlagen des Völkerbundsvertrages. Biel 1920.

Klein, Franz, Der Völkerbund der Friedensverträge. Wien 1919.

Kluyver, Frau C. A., Documents on the League of Nations, Leiden 1920.

Kraus, Herbert, Vom Wesen des Völkerbundes. Berlin 1920.

Kraus, Herbert, Der Völkerbund und die Friedensverträge. Berlin 1920.

Kraus, Herbert, und Gustav **Rödiger,** Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles vom 28. Juni 1919. Berlin 1921.

Lansing, Robert, Die Versailler Friedensverhandlungen. Berlin 1921.

Lukas, Joseph, Deutschland und die Idee des Völkerbundes. Münster i. W. 1921.

Materialien betreffend die Friedensverhandlungen (in Versailles). Weißbuch des Auswärtigen Amts. Berlin 1921—1922.

Meurer, Christian, Die Grundlagen des Versailler Friedens und der Völkerbund. Würzburg 1920.

Niemeyer, Theodor, Der Völkerbundsentwurf der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Berlin 1919.

Rothbarth, Margarete, Die großen Vier am Werk. Beiträge zur Geschichte der Friedenskonferenz. Berlin 1921.

Schücking, Walter, und Hans **Wehberg,** Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1921.

Schweizerische Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund. 4. August 1919.

— Zusatzbotschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Frage des Beitritts der Schweiz zum Völkerbund. 17. Februar 1920.

Wehberg, Hans, Führer durch die Völkerbundsliteratur. München 1920.

Nachstehende periodische Veröffentlichungen des Völkerbundes erscheinen monatlich bzw. alljährlich in Genf:

Journal Officiel — Official Journal.

Recueil des Traités — Treaty Series.

Resumé mensuel — Monthly summary — Die Tätigkeit des Völkerbundes. (Die deutsche Ausgabe erscheint in Wien.)

Compte rendu des débats — Records of the Assembly.

Séances des Commissions — Meetings of the Committees — Procès verbaux.

▽ ▽
▽

Sachregister

A.

Aalandsinseln: 27, 108, 185, 193—199, 237, 261, 476, 498, 532, 540.
Abbruch diplomat. Beziehungen: 177, 182, 242, 243, 245, 257, 261, 272, 275, 277—279.
Abessinien: 31, 330.
Abrüstung: 20—23, 25, 50, 51, 55, 75, 80—85, 103, 131—167, 172, 196—198, 282, 296, 300, 301, 306, 312, 318, 321, 324, 345, 346, 356, 357, 379, 467, 469, 499, 502, 506, 507, 521, 533, 539, 543, 544, 558, 571, 579.
Abrüstungskommission, nichtständige: 78, 84, 85, 106, 138, 140—146, 148, 150, 162, 455, 507.
Abrüstungskonferenz siehe Moskau, Washington.
Abstimmung in Eupen und Malmedy: 392—402, 498.
— Oberschlesien: 231, 234.
— Ost- und Westpreußen: 457, 472.
— Wilna: 204, 208, 209.
Abstimmung der Bundesversammlung: 37, 38, 60—61, 64, 65, 514—517. (Siehe auch Mehrheitsbeschlüsse.)
Ador, Gustave, ehem. Schweizer Bundespräsident: 45, 46, 98, 99, 101, 346, 500.
Afghanistan: 31.
Ägypten: 31.
Albanien: 16, 23, 28, 49, 102, 226—229, 475, 476, 488, 505.
Alkoholhandel: 110, 312, 330, 335.
Allen, Sir James, Oberkommissar von Neuseeland: 116.
Alliierte (und assoziierte) Mächte: 4, 8, 14—25, 29—31, 35, 42, 55, 58, 61, 69, 71, 81, 82, 85, 90—93, 95, 98 bis 100, 112—122, 126—135, 137, 147, 152, 156, 164, 167, 168, 173, 175, 181, 187, 193, 197, 199, 214, 218—221, 226, 228—232, 236, 240, 249, 250, 256, 257, 261, 269—272, 279, 284, 297, 298, 302—306, 308, 310, 312 bis 315, 320, 321, 328, 329, 333—337, 341, 342, 345—351, 355, 358, 361, 363, 367, 372, 377, 378, 383—389, 393, 395, 400—402, 410, 423, 431 bis 437, 442—445, 449, 452, 463, 464, 469—475, 477, 478, 496—498, 501, 504, 506, 509—511, 516—518, 520, 525, 526, 535—540, 545—547, 549 bis 556, 561—563, 569—572, 579, 581. (Siehe auch Hauptmächte.)
Altamira, Rafael, span. Richter am Internat. Gerichtshof: 254.
Ämter, internationale: 75, 108—113, 118, 122, 126, 565.
Anerkennung de jure: 22, 26, 28, 29, 192.
Angriffe: 24, 75, 81, 149, 156, 160, 162, 167—173, 191, 200, 220, 297, 449, 451, 464.
Anrufung des Völkerbundes: 33, 177, 184, 188, 191, 193, 202—204, 212 bis 226, 242, 257, 261, 262, 274, 505.
Anträge: 56, 62, 68, 177, 190, 218, 219, 223, 261, 262, 464, 521.
Anzilotti, Commendatore Dionisio, italien. Richter am Internat. Gerichtshof: 254.
Arbeitsamt, Internat.: 13, 36, 48, 56, 62, 88, 95, 106—110, 115—117, 120, 122, 125, 131, 142, 332, 337, 371, 375, 511, 527, 555.
Argentinien: 18, 35, 45, 52, 181, 216, 300, 467, 510—512, 516, 517, 519 bis 522, 530, 554.
Argentin. Anträge: 30, 52, 62, 512, 522, 524, 554.
Arica: 18, 215, 216.
Armenien: 23, 27, 50, 56, 77, 115, 128, 214, 332, 372, 386, 390, 462—471, 474, 498, 499, 527.
Artikel 1: 13, 16, 18, 21, 27, 29, 32, 34, 39, 40, 75, 81, 133, 388, 465, 475, 497, 568, 569.
Artikel 3: 36, 39, 76, 504.
Artikel 4: 39, 40, 58, 59, 62, 65, 67, 70, 75, 76, 185, 233, 257, 478, 550, 579.
Artikel 5: 14, 40, 53, 66, 295, 388, 523.
Artikel 6: 39, 40, 75, 122, 123.
Artikel 7: 41, 75, 119, 120.
Artikel 8: 21, 75, 80, 83, 133—140, 149, 150, 455, 499.
Artikel 9: 80—85, 134, 135, 140, 171, 276, 498.
Artikel 10: 21, 24, 75, 81, 130, 167—174, 176—178, 191—193, 222, 386, 388, 466, 526, 573.
Artikel 11: 40, 68, 75, 173, 176—178, 184—193, 199, 203, 214, 222—228, 232, 241, 246, 262, 278, 464, 498, 504, 543.

Artikel 12: 75, 172, 178, 182—184, 187, 219, 229, 242—244, 247, 262, 263, 271, 277, 278, 524.
Artikel 13: 75, 172, 178, 182, 184, 219, 243—247, 251, 258, 260, 263, 277, 278, 299, 519, 524.
Artikel 14: 75, 105, 172, 182, 219, 248, 251, 255, 263, 497, 519.
Artikel 15: 40, 59, 68, 118, 172, 174, 178, 179, 182, 184, 194, 195, 210, 219, 225, 242—245, 251, 258—264, 277, 278, 299, 524, 543.
Artikel 16: 19, 35, 36, 75, 81, 85, 162, 171—173, 177, 178, 182, 188, 207, 219, 229, 259, 265—281, 298, 299, 497, 499, 519, 524.
Artikel 17: 37, 75, 171, 172, 182—185, 190, 202, 203, 219—223, 225, 256, 258, 260, 271.
Artikel 18: 30, 118, 172, 185, 186, 284 bis 289, 293, 300, 498, 499, 507, 571.
Artikel 19: 40, 91, 130, 168, 216, 293 bis 297.
Artikel 20: 179, 285, 297, 298, 300.
Artikel 21: 19, 298—300.
Artikel 22: 75, 95, 96, 131, 301—313, 316, 317, 320, 321, 330, 388, 465, 571.
Artikel 23: 39, 81, 85, 86, 90—92, 101, 105, 107, 140, 181, 301, 330—347, 390, 489, 498, 568.
Artikel 24: 75, 88, 92, 105, 108—112, 118, 122.
Artikel 25: 85, 105, 359, 360, 368.
Artikel 26: 35, 39, 40, 75, 522—524.
Artikel 34: 392—399. Art. 40: 29. Art. 45 bis 50: 66, 403, 405—407, 410, 411, 413, 415, 417, 418 421, 423—426, 429, 497, 550. Art. 80: 66, 261, 390, 550. Art. 100—108: 308, 431—435, 438, 444, 446, 452, 453, 459, 482, 497. Art. 118—119: 304, 307, 310. Art. 126: 110, 334. Art. 160: 161. 267. Art. 170: 334. Art. 171: 82. Art. 198: 147. Art. 213: 66, 83, 133, 134, 137, 387, 388, 390, 550. Art. 243 (§ 18 Anl. II, Teil VII): 220, 257, 298. Art. 280: 66, 390, 550. Art. 321—386 (Teil XII): 90—92, 249, 337—339, 567. Art. 387—427 (Teil XIII): 13, 56, 109, 129, 249, 332, 511. Art. 428—432 (Teil XIV): 220, 257. Art. 435: 19, 299.
Aserbeidjan: 23, 26, 27, 466, 468.
Askenazy, Prof. S., poln. Vertreter beim Völkerbund: 383, 448.
Attolico, Prof. Bernardo, Untergeneralsekretär des Völkerbundes: 443, 446.
Aufbau des Völkerbundes: 11—128, 562.
Aufgaben des Völkerbundes: 15, 114, 129 ff., 341, 342, 377—379, 383 ff., 390, 395, 448, 466, 467, 492, 500, 502, 506, 508, 543, 567.
Aufnahme neuer Mitglieder: 16 ff., 22, 388, 462, 466, 475, 476, 510—513, 521, 526; vgl. Mitgliedschaft.
Auskunfterteilung, militärische: 83, 137, 138, 140, 149—151.
Ausschließung aus dem Völkerbund: 35—36, 75, 272, 277, 278, 281.
Ausschüsse: 36, 42, 57, 75—77, 79—108, 117, 118, 122, 123, 125, 126, 333, 334, 391, 428, 478, 481—483, 487, 490, 498, 501, 522, 523, 565. (Siehe auch Finanzausschuß, Gesundheitsausschuß, Geistige Arbeit, Regierungsausschuß des Saargebiets, Rüstungsausschuß, Verkehrsausschuß. Vgl. ferner Kommissionen.)
Außereuropäische Staaten: 44, 45, 51, 60—62, 65, 78, 88, 106, 107, 125, 253, 338, 340, 342, 487, 509, 516, 517, 524, 563, 575.
Australien: 5, 23, 28, 36, 40, 52, 95, 311, 312, 326—328, 343, 344, 504, 505.
Austritt aus dem Völkerbund: 12, 34 bis 36, 40, 41, 215, 509, 524, 551, 560, 581.

B.

Balfour, Arthur James, ehem. engl. Ministerpräsident und (1919) Außenminister: 15, 38, 45, 61, 68, 70, 74, 77, 115, 126, 142, 174, 227, 288, 311, 317, 318, 352, 365, 366, 383, 387, 408, 464, 518—522, 533, 576.
Barbosa, Ruy, brasil. Richter am Internationalen Gerichtshof: 254.
Barcelona, Verkehrskonferenz: 68, 93, 94, 108, 336, 338—340, 499, 511, 566.
Barnes, George Nicoll, engl. Abgeordneter: 32, 38, 53, 72, 108, 139, 180, 188, 189, 191, 387, 467, 540, 552, 554.
Barthélemy, franz. Delegierter: 171.
Barthou, Jean-Louis, ehem. französ. Ministerpräsident: 22, 162, 185.
Beamte des Völkerbundes: 13, 41—43, 75, 87, 114—117, 120, 121, 125, 340, 354, 364, 379, 492, 500, 576.
Beichman, Frederik Valdemar Nikolai, norweg. Ersatzrichter am Internat. Gerichtshof: 254.
Beiträge der Mitglieder: 14, 34—36, 73, 121—124, 563.
Belgien: 5, 11, 16, 44, 45, 48, 59, 60, 63, 64, 88, 95, 96, 110, 111, 120, 135,

140, 155, 169, 205, 220, 221, 230, 233, 250, 272, 284, 286, 287, 301, 302, 305, 306, 316—318, 324, 330, 335—336, 350, 357, 391—402, 406—409, 417, 467, 469, 473, 488, 491, 522, 528, 536, 540, 541, 553, 571, 575, 581.
—, deutscher Einmarsch nach: 164, 170, 540, 541.
Benesch, Eduard, čechoslovak. Außenminister: 25, 45, 514, 555.
Bericht des Rates (gemäß Art. 15): 178—180, 182, 195, 197, 243, 244, 258—263. (Siehe ferner Rechenschaftsbericht.)
Beschlüsse der Bundesversammlung: 39, 43, 47, 49, 54, 56, 65, 139, 141, 295, 523; — des Rates: 42, 59, 66, 68—70, 72, 76, 266, 500; — gemeinsame: 75.
Besitzstand: Garantie 2, 15, 21, 24, 130, 131, 167—174, 191, 353, 386, 466, 573.
Betrug von Versailles: 2, 16, 20, 131, 166, 256, 282, 292, 384, 385, 536 bis 538, 540, 541.
Bibliothek des Generalsekretariats: 230, 333.
Blankenberg, Sir Reginald Andrew, südafrikan. Delegierter: 555, 557.
Blockade: 51, 85, 136, 163, 177, 188, 192, 267—276, 278—281, 306, 499, 519.
Blockadekommission: 85, 106, 269, 273—275.
v. Boch, Alfred, saarländ. Mitglied im Regierungsausschuß des Saargebietes: 407.
Bolivien: 5, 215, 216, 294, 295, 505.
Bolschewismus: 32, 187, 189, 191, 192, 196, 370, 372—374, 376—378, 467, 513, 526—528.
Bonar Law, siehe Law.
Bonzon, Alfred, ehem. Schweizer Vizekanzler, Kommissar für die Abstimmungsarchive des Saargebietes: 426.
Botschafterkonferenz der Alliierten: 30, 31, 83, 194, 222, 226—229, 231, 232, 240, 335, 341, 348, 397, 426, 436, 438, 439, 441, 454. 459, 462, 474, 480, 481, 486, 498, 501, 560, 562.
Boulogner Beschlüsse vom 25. Februar 1922: 169, 171, 573.
Bourgeois, Léon, französ. Senatspräsident: 11, 15, 16, 44, 45, 48, 72, 81, 98, 99, 130—133, 135, 137, 140, 152, 153, 160, 180, 181, 189—191, 203, 207, 208, 210, 214, 233, 249, 256, 260, 267, 272, 276, 306, 311, 363, 388, 397, 468, 497, 502, 533, 541.
Branting, Karl Hjalmar, schwed. Ministerpräsident: 45, 50, 59, 70, 141, 159, 197, 357, 429, 514.
Brasilien: 5, 6, 11, 15, 41, 45, 53, 59, 60, 64, 68, 88, 138, 141, 147, 233, 254, 287, 288, 300, 383, 392, 397, 398, 401, 465, 467, 476.
Briand, Aristide, ehem. französ. Ministerpräsident: 1, 163, 231.
Brockdorff-Rantzau, Graf, ehem. deutscher Reichsminister des Äußeren, siehe Friedensdelegation, deutsche.
Brüssel, Bundessitz: 45, 119, 120, 206.
Brüsseler Finanzkonferenz (1920): 97 bis 101, 106, 108, 123, 136, 345, 346, 350, 497—499, 511, 555, 566, 568.
Bryan-Verträge: 179, 244, 264.
Budget, siehe Haushalt.
Bulgarien: 22, 23, 25, 26, 100, 209, 223, 224, 253, 338, 362, 473—475, 485, 510, 511, 532, 563, 569.
Bundesexekution: 2, 20, 75, 80, 81, 85, 136, 162, 175—178, 180, 183, 185, 186, 188, 192, 207, 217, 223, 229, 247, 259, 260, 265—282, 298, 524, 574, 579.
Bundeskontingente: 81, 177, 204—206, 208, 267, 276, 278—280, 467.
Bundeskrieg: 175, 176, 186, 269.
Bundessitz: 45, 52, 56, 67, 68, 75, 119, 120, 206, 207, 543.
Bundestagung, erste (1920): 14—16, 18, 19, 21—30, 33, 35—39, 41—46, 48, 54, 58, 59, 61, 70—72, 74, 76—79, 82—84, 88, 93, 95, 100, 101, 103, 106, 116, 120, 122—128, 132, 133, 135 bis 142, 149—151, 153, 172, 180, 181, 188—191, 196, 215, 230, 246, 252, 253, 263, 267, 269—273, 278, 286, 287, 294, 302, 306—311, 332, 334, 335, 343, 344, 362, 363, 367, 368, 380, 382, 387, 388, 399, 443, 463—468, 475, 476, 498, 501, 502, 504, 510 bis 512, 514—522, 527, 528, 530, 540, 551—558, 574, 576.
—, zweite (1921): 30, 31, 33, 35, 42, 45, 46, 53—56, 59, 62, 65, 70, 73, 84, 89, 102, 103, 111, 113, 116—118, 121, 123, 125, 134, 136, 141—143, 149, 152, 172, 210, 216, 218, 227, 228, 230, 239, 243, 246, 252—254, 263, 268, 274—277, 279, 288, 294, 295, 300, 316, 333, 334, 344, 346, 352, 363, 364, 371—373, 381—383, 391, 409, 468, 476, 483, 486, 487, 499, 502—505, 511, 513, 514, 522—524, 527, 559.

Bundessatzung,
—, dritte (1922): 30, 31, 33, 35, 45, 51, 53—55, 60, 63, 64, 71, 72, 84, 102, 104, 111, 121, 123, 124, 135, 136, 142, 144—150, 152, 153, 156—165, 167, 170—172, 174, 213, 218, 224, 225, 229, 240, 241, 264, 265, 274, 282, 288, 289, 294, 295, 300, 305, 320, 322, 325, 328, 330, 334—335, 340, 344, 346, 348, 352, 353, 356, 369, 372, 374, 381, 383, 389, 391, 409, 428, 460, 468, 473, 476, 487, 488, 490, 492, 503, 504, 506, 511, 514, 524, 527, 528, 547, 559, 561.
—, vierte (1923): 65, 89, 172, 581, 582.
Bundesversammlung: 7, 8, 19, 21, 22, 24—26, 36—71, 79, 85, 92, 105, 107, 117, 118, 122, 125—128, 134, 135, 151, 227, 239, 242, 249—251, 257, 261, 262, 293—295, 300, 306—311, 357, 367, 396, 398, 399, 462, 494, 496, 499, 501—509, 514, 516, 522, 523, 526, 527, 542, 568, 574, 580. (Siehe auch Zuständigkeit.)
Bureau international d'assistance: 113.
de Bustamente, Prof. Antonio S., cuban. Richter am Internat. Gerichtshof: 254.

C.

Caclamanos, Demetrius, griech. Gesandter in London: 15, 406.
Canada: 5, 6, 28, 45, 61, 172, 343, 344, 360, 362, 407, 409.
Cannes, Konferenz von (Januar 1922): 163, 169, 520.
Čechoslovakei: 5, 12, 23, 25, 26, 28, 31, 45, 102, 135, 223, 270, 285, 300, 340, 350—354, 369, 474, 475, 479, 482 bis 485, 514, 522, 555.
Cecil, Lord Robert, engl. Abgeordneter und südafrikan. Delegierter zur Bundesversammlung: 9, 11, 22, 28, 36, 41, 50, 58, 69, 70, 72, 78, 125, 134, 138, 142, 143, 147, 148, 161, 165, 167, 181, 214, 270, 273, 282, 286, 311, 313, 316, 325, 356, 357, 374, 391, 408, 428, 464, 467, 468, 475, 503, 514, 522, 523, 528, 557, 558, 560.
Chardigny, französ. Oberst, Vorsitzender der Wilna-Kommission des Völkerbundes: 203, 211.
Chile: 13, 18, 45, 64, 141, 215, 216, 228, 294, 295, 300, 505.
China: 11, 14, 30, 60, 61, 64, 65, 97, 233, 254, 298, 300, 334, 380, 426, 522, 524, 575.
Clemenceau, George, ehem. französ. Ministerpräsident: 5—8, 13, 57, 61, 175, 193, 237, 369, 393, 394, 404, 430, 541.
Columbien: 43, 115, 300, 522, 541.
Costa, Dr. Affonso, ehem. portugies. Ministerpräsident: 517, 518.
Costa Rica: 16, 23, 76, 217, 218, 253.
Cuba: 45, 254, 273, 362, 519.
Curzon, Lord, engl. Außenminister: 32, 132, 166, 190, 193, 462, 474.
Curzonlinie: 200—203.

D.

Da Cunha, Gastao, brasilian. Botschafter in Paris: 45, 254, 392, 397, 401, 514.
Dänemark: 19, 20, 45, 59, 137, 157, 205, 246, 249, 253, 254, 263, 340, 344, 360, 407, 409, 444, 472, 473, 516, 517, 519, 520, 522.
Danzig: 102, 118, 205, 308, 386, 387, 390, 391, 431—461, 471, 482, 493, 497—499, 545, 567.
Danzig-poln. Vertrag v. 9. Nov. 1920: 433, 435, 437—439, 441, 445, 448, 450, 452, 460.
Delegierte zur Bundesversammlung: 36—38, 41, 46, 47, 50, 74, 79, 501, 502, 514, 516, 532—534, 538, 540, 581, 582.
Demokratisierung des Völkerbundes: 18, 64, 66, 79, 113, 128, 495, 520, 530, 543, 561.
Dernburg, Bernhard, ehem. deutscher Kolonialstaatssekretär und Reichsminister: 301, 561.
Deutsche Gegenvorschläge v. 29. Mai 1919: 405, 432, 538, 546, 551.
Deutsche Proteste: 33, 52, 177, 184, 218—221, 238—241, 306—310, 393 bis 400, 409, 414, 424, 425, 428, 429, 498, 574.
Deutsche Sprache: 48, 364.
Deutschland: 9—11, 20, 23, 24, 52, 66, 82, 83, 86, 88—91, 98—101, 103 bis 105, 109, 110, 113, 115, 119, 130, 133, 134, 145, 147, 152, 153, 155, 156, 160 bis 162, 164, 165—171, 185, 186, 188, 191, 193, 194, 197, 200, 201, 209, 218 bis 221, 231—241, 254—257, 260, 261, 266, 269, 278, 284, 285, 291, 292, 299, 304—310, 313, 320, 323—330, 333—341, 352, 355—358, 360—365, 368—373, 375, 378, 381, 386, 387, 390—431, 471—473, 477, 479—485, 491, 493, 495, 514, 522, 526, 528, 532, 533, 535—538, 541, 543, 545, 546, 548—582.

Deutschland,
—, Aufnahme in den Völkerbund: 3, 8, 22, 24, 26, 32, 33, 38, 45, 52, 63, 133, 161, 168, 238, 239, 256, 266, 267, 279, 296, 310, 320, 387, 429, 475, 510, 511, 513—515, 517, 520, 521, 524, 533, 540, 542, 548—580.
—, Beteiligung an Kommissionen usw. des Völkerbundes: 89, 93, 94, 104, 107, 108, 111, 197, 285, 333, 334, 338, 365, 371, 512, 565.
—, Mitglied minderen Rechtes: 429, 550, 567, 568, 575, 576, 579.
(S. ferner Entwaffnung Deutschlands.)
Deutsch-Ostafrika: 96, 305, 312, 313, 316—318, 323, 324, 328, 329.
Deutsch-Südwestafrika: 96, 301, 312, 317, 320, 325, 328, 329.
Deutsch-schweiz. Schiedsgerichts- und Vergleichsvertrag v. 3. Dez. 1921: 178, 244—246, 251, 255, 264, 265, 299, 508, 566, 574, 578.
Diplomatische Beziehungen, siehe Abbruch.
Diplomatische Vorrechte: 41.
Doherty, Charles Joseph, canad. Justizminister: 45, 53, 464, 487.
Dominien: 5, 24, 27, 34, 50, 61, 312, 343, 381, 505, 516, 524.
Dorpat, fin.-russ. Vertrag v. 14. Okt. 1920: 225.
Drago-Doktrin: 298.
Drummond, Sir James Eric, erster Generalsekretär des Völkerbundes: 12, 13, 115, 119, 125, 238. (Siehe auch Generalsekretär.)
Durchzugsrecht: 206, 267, 279, 280.

E.

Ecuador: 5, 14, 300, 510.
Edwards, Agustin, chilen. Gesandter in London: 31, 45, 514, 561.
Einberufung der Bundesversammlung: 53, 56, 120.
— des Rates: 67, 68, 184, 192, 203.
Eingeborene: 301, 305, 306, 312, 320 bis 330, 489.
Einlassungszwang: 105, 174, 178, 181, 243, 244, 246, 248, 251—258, 262, 263, 265, 508, 519, 521.
Einstein, Prof. Albert, deutsches Mitglied im Ausschuß für geistige Arbeit: 104.
Einstimmigkeit der Beschlüsse: 7, 12, 17, 22, 29, 36, 40, 42—44, 47, 66, 67, 69, 76, 127, 184—185, 259—261, 272, 277, 294, 295, 318, 389, 390, 509, 514, 523.
Emigranten, russische: 367, 370—373.
England: 4, 9, 26, 31, 37, 45, 48, 50, 61, 64, 81, 82, 87, 88, 95—97, 110, 111, 114, 115, 124, 128, 141, 145, 146, 155, 157, 158, 160, 163, 164, 167, 169 bis 171, 192—194, 197, 198, 203, 205, 220, 221, 228, 229, 232, 236, 237, 252, 254, 267, 270, 272, 273, 284, 285, 287 bis 289, 291, 297, 298, 301, 302, 305, 315—329, 333, 334, 341, 343, 344, 348, 350—354, 356, 357, 361, 362, 369, 374, 376, 377, 381, 383, 396, 403, 404, 406, 437, 443, 444, 450, 457, 459, 464, 466, 469, 470, 491, 497, 504, 515, 516, 519, 522, 531—533, 551—554, 559, 562, 574, 575.
Engl.-japan. Vertrag vom 13. Juli 1911: 297, 298.
Entwaffnung Deutschlands: 134, 137, 139, 147, 152, 153, 156, 161, 220, 292, 335, 540, 552, 560, 573.
Entwurf der Völkerbundssatzung, Wilsons: 11, 168, 475, 523, 526, 562; Pariser, vom 14. Febr. 1919: 12, 21, 40, 57, 59, 167, 258, 260, 278, 380, 518, 523; deutscher, vom 9. Mai 1919: 46, 178, 279, 309, 337, 382.
Esher, Lord, engl. Mitglied der nichtständigen Abrüstungskommission: 143, 144.
Esperanto: 49.
Estland: 23, 26, 27, 31, 82, 94, 225, 476.
Eupen: 33, 169, 219, 266, 386, 389—402, 471, 493, 526, 545, 553.

F.

Farbige Truppen: 154, 303, 312, 321, 324, 328, 333.
Feindbund, siehe Alliierte.
Feisal, König von Mesopotamien: 319, 320, 322.
Finanz- und Wirtschaftsausschuß: 79, 97—103, 107, 111, 123, 142, 273, 340, 343, 344, 346, 348—358, 459, 460.
Finanzkonferenz, siehe Brüsseler.
Finland: 23, 26, 27, 185, 193—199, 225, 254, 261, 476.
Finisch-russ. Vertrag von Dorpat: 225.
Finlay, Viscount Robert Bannatyne, engl. Richter beim Internat. Gerichtshof: 254.
Fisher, Herbert Albert Laurens, engl. Unterrichtsminister: 138, 139, 141, 142, 160, 164, 357, 514.
Fiume: 214, 227.
Flaggenzwischenfall, deutsch-französ., vom 14. Juli 1920: 218, 219.

Fleckfieber: 50, 73, 88, 108, 361—364, 367, 497, 498.
Flottenabrüstung: 142, 145—147, 155. (Siehe auch Washington.)
Flugzeuge, siehe Luftschiffahrt.
Foster, Sir George Eulas, canad. Handelsminister: 45, 125, 362.
Frankfurt a. M., Besetzung: 176, 184, 410.
Frankreich: 4, 9, 15, 16, 19, 22, 24, 26, 27, 30—32, 38, 45—50, 59, 64, 66, 81, 88, 91, 92, 95—99, 104, 110, 111, 115, 117, 120, 121, 124, 133—135, 137, 140—144, 146, 147, 150, 152 bis 155, 157—165, 167, 169—172, 176, 197, 198, 202, 203. 205—208, 212, 218—221, 231—233, 236—238, 254, 266, 267, 272, 273, 276, 284—287, 291, 300—303, 305, 306, 313, 316 bis 325, 329, 330, 333, 334, 338, 340, 341, 344, 346, 348, 350—358, 362, 367, 369—372, 377, 386, 388, 391, 401, 403—432, 434, 436, 437, 444, 445, 450—453, 459, 464, 466, 469, 473, 477, 488, 504, 515—517, 519, 522, 527, 528, 531, 533, 536, 538, 540, 541, 544, 551—553, 555—557, 559—562, 571, 572, 574, 576, 581.
Französ.-belg. Militärkonvention vom 7. Nov. 1920: 284—287, 451, 570, 571.
Frauen: 95, 104, 331, 333.
Friedensdelegation, deutsche: 12, 46, 122, 134, 231, 249, 265, 279, 308, 309, 337, 383, 404, 405, 432, 472, 473, 535, 538, 546, 551, 555.
—, österreichische: 12, 23, 249.
Friedenskonferenz 1919, siehe Pariser.
Friedenssicherung: 9, 39, 40, 129—131, 186, 187, 192, 196, 197, 211, 219, 262, 265, 281, 283, 288, 292, 293, 296, 298, 300, 379, 492, 502, 505, 508, 509, 531, 544, 545, 579.
Frist zur Kriegserklärung: 179, 183, 242, 243, 246, 247, 259, 271, 273, 277, 282, 283, 285, 297.

G.

Garantie, siehe Besitzstand.
Garantieverträge: 157—163, 167, 172, 282, 300, 357.
—, französ.-engl.-amerikan., v. 28. Juni 1919: 9, 157, 170, 171.
—, deutsch-französ.: 170, 171.
Gase, giftige: 82, 83, 104, 146, 147, 155, 180.
Gegenbund: 33, 35, 512, 513.
Gehälter der Bundesbeamten: 116, 117, 125, 126, 379, 442, 445.
Geheimdiplomatie· 44, 49, 51, 68—71, 119, 234, 283, 286, 289—293, 311, 318, 507, 544.
Geheimverträge: 128, 159, 160, 178, 284, 285, 288, 289, 291, 301, 303, 451, 543.
Geistige Arbeit: 79, 103—105, 108, 112, 113.
Generalsekretär des Völkerbundes: 12, 13, 36, 39, 40, 42, 44, 75, 113 bis 115, 118—122, 125, 126, 177, 183, 188, 189, 192, 203, 223, 238, 257, 258, 269, 273, 370, 373, 376, 377, 396, 397, 443, 446—448, 468, 476, 478, 484, 485.
Generalsekretariat: 13, 33, 43, 44, 53, 56, 64, 69, 70, 74—76, 79, 85, 101, 106, 110, 112, 114—126, 140, 149, 186, 206, 207, 215, 230, 232, 238, 264, 273, 284—286, 293, 332, 340, 345, 347, 362, 366, 369, 379, 390, 399, 443, 448, 479, 487, 488, 492, 498, 500, 539, 559, 563, 564, 570, 575, 576.
Generalstab des Völkerbundes: 80, 81, 84, 151, 152, 159, 171, 177, 276, 448, 451, 464, 467.
Genf, siehe Bundessitz.
Genua, Wirtschaftskonferenz (10. April bis 19. Mai 1922): 27, 89, 94, 102, 111, 142, 162, 185, 213, 224, 230, 296, 340, 346, 365, 373, 374, 469, 485, 495, 513, 532, 539, 559, 567, 568.
Georgien: 23, 26, 27, 82, 94, 499, 528.
Gerichtshof, Ständiger Internat.: 40, 48, 51, 55, 58, 75, 81, 105, 125, 174, 178, 212, 225, 236, 239, 243, 245 bis 258, 260, 263, 282, 312, 319, 487, 490, 497, 498, 511, 519, 521, 524, 566, 578.
Geschäftsordnung der Bundesversammlung: 44, 49, 50, 54, 55, 72, 78, 120, 519.
— des Rats: 67, 68.
Gesundheitsausschuss: 79, 85—89, 107, 108, 359, 361, 364, 365, 497.
Gesundheitswesen: 114, 324, 331, 340, 358—367, 378, 498.
Gewähr (des Art. 1): 21, 22, 26, 540, 568, 569.
Gewehrfabrik in Danzig: 454, 455.
Gimeno, Conde de, ehem. span. Minister: 45, 153.
Grey of Fallodon, Viscount (Sir Eduard Grey): 1, 15, 552, 564.
Griechenland: 5, 12, 14 15, 25, 59, 60, 64, 141, 156, 205, 223, 224, 226—229, 269, 372, 406, 474—476, 514.

Griech.-türk. Krieg: 31, 148, 156, 176, 241, 468, 493, 499, 504, 505.
„Großen Vier": 7, 16, 48, 58, 97, 127, 230, 303, 315, 375, 404.
Grundrechte der Völker: 129, 130, 471, 472, 489.

H.

Haager Konferenzen: 18, 120, 122, 151, 248—250, 495, 507, 566, 578; — Abkommen: 34, 82, 183, 258, 264, 486; — Schiedshof: 243, 244, 247, 248, 250, 253.
Haiti: 111, 138, 254, 320.
Haking, Sir Richard, engl. General und Oberkommissar von Danzig: 442 bis 444, 446, 449—451, 453, 454.
Handel: 90, 111, 311—313, 318, 320, 321, 323—328, 331, 336, 337, 341, 345, 347, 568.
Hanotaux, Gabriel, ehem. französ. Außenminister: 36, 45, 126, 338, 488, 514.
Harding, Warren G., Präsident der Vereinigten Staaten: 41, 53, 216, 313, 315, 513.
Hauptmächte: 4—9, 11, 12, 19, 25, 28, 30, 32, 35, 40, 56—58, 60, 62, 63, 65—67, 73,, 76—78, 87, 96, 114, 126 bis 129, 135, 136, 138, 141, 148, 153, 156, 160, 165, 168, 173, 174, 177, 180 bis 182, 186, 188, 190—192, 208, 214, 218, 220, 226—229, 231, 233, 237, 240, 241, 243, 247, 249, 251—255, 258, 260—272, 274, 275, 279—281, 294, 295, 298, 299, 303—311, 314 bis 316, 329, 330, 332, 342, 345—347, 353, 357, 374, 380, 388, 389, 431, 433, 435—439, 442—445, 452—455, 459 bis 469, 472—474, 478, 486—488, 494—497, 499—501, 504—511, 514 bis 518, 520—522, 524—527, 530, 532, 534—536, 539, 542, 543, 547 bis 552, 556, 558, 562, 565—567, 574 bis 577.
Haushalt des Völkerbundes: 11, 14, 36, 51, 56, 75, 83, 96, 107, 114, 121 bis 125, 498, 524, 543.
Hector, Dr., saarländ. Mitglied im Regierungsausschuß des Saargebiets: 408, 409, 416, 423.
Hedjas: 14, 214, 322, 498, 504, 510, 515.
Heilige Allianz: 8—10, 126, 128, 169, 184, 191, 265, 296, 461, 527.
Honduras: 35, 298, 511.
Huber, Max, Prof., ehem. Rechtsbeirat des schweizer. polit. Departements, Richter am Internat. Gerichtshof: 254.
Hughes, Charles Evans, amerikan. Staatssekretär: 171, 216.
Humanitäre Aufgaben: 51, 105, 113, 114, 130, 181, 275, 331, 332, 363, 367, 370, 373, 374, 378, 379, 499, 565, 578.
Hydrographisches Büro: 110.
Hymans, Paul, ehem. belg. Außenminister: 11, 37, 41, 44—46, 52, 114, 141, 152, 159, 181, 196, 209, 210, 233, 283, 302—304, 306, 320, 392, 397, 460, 511, 514.

J.

Japan: 4, 45, 49, 56, 68, 88, 95, 110, 115, 124, 141, 144—146, 155, 203, 254, 261, 273, 297, 298, 301, 303, 312, 313, 315, 321, 334, 350, 380, 381, 406, 516, 522, 524, 553.
Indien: 5, 28, 34, 56, 115, 125, 334, 343, 381.
Intervention: 181, 183—185, 187, 189, 202, 203, 213, 218, 221—223, 226, 242, 246, 262, 267, 294, 358, 476, 477, 506, 508.
Jonnesco, Prof. Thomas, rumän. Delegierter: 45, 383, 464.
de Jouvenel, französ. Senator: 153, 160, 282, 356, 357, 561.
Irland: 31, 261, 330.
Ischii, Graf Kikujiro, japan. Botschafter in Paris: 45, 380, 514.
Island: 23, 82, 269.
Italien: 4, 15, 23, 25, 28, 31, 45, 48, 50, 53, 88, 95, 115, 124, 132, 141, 146, 147, 158, 159, 170, 171, 197, 221, 227, 230, 232, 254, 273, 287, 317—319, 329, 330, 340, 342—344, 347, 348, 350—354, 382, 466, 469, 473, 488, 517, 522, 531.

K.

Kamerun: 96, 302, 312, 313, 316—318, 321, 324, 328.
Karelien, siehe Ostkarelien.
van Karnebeek, Jonkheer H. A., niederländischer Außenminister: 45, 225, 228, 286, 287, 514.
Kirche: 65, 319, 380—383, 424.
Kleine Entente: 25, 30, 31, 158, 183, 222, 254, 285, 451, 488, 491, 532, 575.
Kommission der Friedenskonferenz für die Völkerbundssatzung: 5, 11, 12, 17, 48, 120, 260, 279, 288, 301, 380, 506; — für die Organisierung des Völkerbundes: 12, 13, 67, 125, 126, 249.

Kommissionen der Friedenskonferenz: 4—7, 126, 127, 474.
— der Bundesversammlung: 37, 45, 47, 49—54, 56, 69, 78.
— ständige der Bundesversammlung: 76, 77.
(Siehe auch Abrüstungskommission, Blockadekommission, Opium, Rußland. Vgl. ferner Ausschüsse.)
Kontrollkommissionen, interalliierte: 22, 26, 30, 83, 336, 386, 387, 456.
Kontrollrecht, militär., gegenüber Deutschland: 66, 83, 133, 134, 137, 139, 387, 388, 390, 550.
Koo, Wellington, chines. Gesandter in London: 11, 33, 41, 58, 84, 136, 426.
Kosten: 48, 83, 96, 107, 114, 120—125, 186, 205, 265, 279, 361—365, 368, 370, 372, 442, 459, 521.
Krieg: 68, 75, 129, 132, 135, 136, 159, 166, 169—173, 175—187, 190, 191, 228, 241—243, 246—248, 252, 257, 259, 260, 262, 265, 267, 269, 273 bis 278, 281—283, 297, 455.
Kriege, künftige: 20, 85, 132, 163, 175, 282, 339, 379, 384, 448, 451, 460, 502, 509, 544, 545, 571.
Kriegsgefangene: 25, 359, 367—369, 498.
Kriegszielverträge: 16, 28, 226, 227, 329, 392, 403, 404, 472, 504, 516, 537, 541.

L.

Lafontaine, belg. Senator: 136, 272, 343, 464, 467, 491, 499.
Lambert, belg. Major und Mitglied des Regierungsausschusses des Saargebiets: 407, 409.
Lange, Christian Lous, Generalsekretär der interparlamentar. Union: 84, 136, 140, 502.
Lansing, Robert, ehem. amerikan. Staatssekretär: 9, 12, 328, 379, 462, 471, 492, 535.
Lansing-Noten: 3, 4, 20, 133, 145, 165, 257, 282, 284, 292, 384, 432, 536, 537, 541, 548.
Law, Andrew Bonar, Führer der engl. Opposition und späterer Ministerpräsident: 38.
Lettland: 23, 26, 27, 29, 30, 94, 225, 476, 488.
Liberia: 61.
Liechtenstein: 16, 23, 29.
Liga der Rotkreuz-Gesellschaften: 86, 88, 359, 360, 366, 367, 370, 378, 497.
Liga für Völkerbund: 46, 343, 483, 484, 487, 489—491, 531, 552, 554, 558 bis 560.
Litauen: 23, 26, 27, 29, 30, 94, 183, 225, 386, 474, 476.
— und Polen: 29, 183, 199—214, 233, 241, 271, 278, 364, 498, 499, 532.
Lloyd George, engl. Ministerpräsident: 6, 61, 130, 160, 169, 175, 232, 236, 375, 392, 403, 430, 436, 463, 505, 516, 532, 538, 552, 553, 559, 560, 562.
Loder, B. C. J., niederländ. Richter am Internat. Gerichtshof: 254.
Loudon, Johann, niederländ. Gesandter in Paris: 45, 356, 503, 514.
Luftschiffahrt: 340, 341, 456, 550.
Luftstreitkräfte: 145—147, 155, 183, 280, 322.
Luxemburg: 16, 23, 29, 82, 253.

M.

Mädchenhandel: 108, 331—333, 378, 498.
Maingau, Besetzung des, siehe Frankfurt.
Malmedy: 33, 169, 219, 266, 386, 389 bis 402, 471, 493, 526, 545, 553.
Mandate: 33, 51, 52, 75, 95—97, 131, 136, 156, 219, 301—330, 381, 388, 462, 463, 465, 470, 471, 486, 498, 499, 507, 508, 523, 533, 543, 567, 568, 571, 574, 579.
Mandatsausschuß: 79, 95—97, 106, 304 bis 318, 320, 543.
Mehrheitsbeschlüsse der Bundesversammlung: 21, 22, 39, 40, 43, 56, 62, 141, 250, 262, 295, 517, 521, 523, 568, 574.
— des Rats: 14, 40, 56, 66, 162, 250, 259, 275, 388, 429, 550, 575.
Memel: 209, 214, 386, 432, 444, 474, 545.
Memel-Strom: 90.
Mesopotamien: 96, 302, 311, 315—319, 321, 322, 328.
Mexico: 16, 31, 89, 455, 561, 562.
Militärkonvention: 157—160, 284—289, 450, 451.
—, französ.-belg., vom 7. Nov. 1920: 284—287, 451, 570, 571.
Millen, E. D., austral. Senator: 23, 40, 52, 311.
Minderheiten: 28, 66, 194, 196, 199, 213, 219, 223, 231, 237, 260, 381, 390, 391, 438, 441, 471—493, 497, 498, 532, 545, 567.
Mitgliedschaft, ursprüngliche Mitglieder: 14—16, 21, 28, 133, 144, 156, 342, 462; aufgeforderte Mitglieder:

16—21, 133, 144, 303; zugelassene Mitglieder: 14, 16, 21—31, 39, 40, 133, 134, 156, 224, 319, 488, 540, 568; halbe Mitgliedschaft: 27, 30, 36, 94, 467; Mitglieder minderen Rechts: 429, 550, 567, 568, 575, 576; Mitgliederzahl: 33, 34. 127, 510. 511.
Mittelmächte: 1, 20, 22, 69, 86, 93, 97, 98, 101, 102, 112, 137, 139, 156, 158, 168, 183—185, 222, 226, 278, 289, 337, 366—368, 384, 386, 387, 390, 492, 509—511, 529, 535, 540, 541, 546, 552, 554, 555, 562, 569.
Moltke-Huitfeldt, Graf, dänisches Mitglied im Regierungsausschuß des Saargebiets: 407, 409, 418.
Monaco: 16, 23, 29, 110.
Monnet, Jean, stellv. Generalsekretär des Völkerbundes: 115, 238.
Monroe-Doktrin: 19, 298, 300.
Montenegro: 229—231.
Moore, John Basset, amerikan. Professor und Mitglied des Internat. Gerichtshofs: 254, 511.
Moralische Abrüstung: 152, 153, 165.
Moskauer Abrüstungskonferenz: 142, 143, 152, 157, 166.
Moskauer Vertrag zwischen Rußland und Litauen vom 12. Juli 1920: 29, 201, 205.
Motta, Giuseppe, Schweizer Bundespräsident: 23, 24, 41, 45, 46, 63, 72, 73, 132, 143, 254, 270, 273, 275, 286, 387—389, 487, 488, 503, 511—514, 518, 554, 555, 557, 561, 570.
Murray, Gilbert A., engl. Professor und südafrikan. Delegierter: 104, 325, 391, 468, 473, 487, 561.

N.

Nansen, Fridtjof: 44, 107, 108, 125, 144, 191, 241, 320, 368—374, 504, 505, 514, 547, 557.
Nauru: 312, 321, 327, 328.
Negulesco, Demetre, rumän. Ersatzrichter am Internat. Gerichtshof: 254.
Neuguinea: 321, 326, 329.
Neuilly, Friedensvertrag mit Bulgarien vom 27. Nov. 1919: 14, 22, 25, 26, 223, 224, 384, 389, 474.
Neuseeland: 5, 28, 30, 65, 95, 116, 125, 312, 327, 328, 343, 344.
Neutrale: 1, 4, 5, 8, 50, 52, 55, 69, 73, 91—93, 97, 112, 115, 137, 165, 209, 211, 226, 228, 233, 253, 255, 260, 269 bis 272, 286, 303, 308, 340, 356, 359, 360, 369, 385, 401, 406, 407, 445, 455, 463, 492, 501, 502, 508, 513—516, 525, 532, 544, 545, 551, 552, 555, 558, 561—563, 565, 570, 572, 574, 575.
Neutrale, Einfluß auf die Bundessatzung: 12, 17, 35, 126, 501, 510, 518, 543.
—, Eintritt in den Völkerbund: 13—21, 215, 390.
— und Friedensverträge: 164, 168, 387—389, 570.
Neutrale Kommission für den Internat. Gerichtshof: 249, 251, 255.
Neutralität bei Bundeskriegen: 179, 188, 277, 553.
Nicaragua: 34, 35, 511.
Nichtmitglieder: 37, 83, 86, 88, 89, 94, 97, 107—109, 112, 139, 142, 143, 145, 146, 148, 151, 156, 159, 169, 173, 176, 180—186, 188, 192, 194, 198, 214, 218—223, 231, 239, 256—258, 269, 271, 276—278, 281, 283, 285, 299, 309, 315, 320, 331—335, 337, 340, 362, 371, 452, 479, 508, 510—512, 515, 525, 526, 530, 554, 566, 574.
—, Vorschriften für: 75, 181—186.
Niederlande: 18, 45, 59, 63, 64, 93, 95, 115, 124, 137, 152, 164, 205, 242, 249, 253, 254, 270, 286, 287, 333, 334, 340, 360, 362, 396, 463, 503, 510, 516, 519, 520, 532.
Nippold, Ottfried, Schweizer Professor der Rechte, Vorsitzender des Saar-Obergerichts: 416.
Nitti, Francesco, ehem. italien. Ministerpräsident: 143, 430, 431.
Noblemaire, M. G., französ. Abgeordneter: 117, 152, 153, 559, 560, 564.
Norwegen: 18, 19, 20, 59, 71, 115, 136, 137, 140, 157, 205, 246, 249, 253, 254, 263, 273, 340, 344, 360, 373, 444, 504, 505, 516, 517, 519, 520, 557.
Nyholm, Didrik Galtrup Gjedde, dänischer Richter am Internat. Gerichtshof: 254.

O.

Oberkommissar des Völkerbundes in Danzig: 391, 433, 435, 437—439, 441—447, 449—459, 497.
Oberschlesien: 45, 70, 78, 106, 210, 231 bis 241, 266, 430, 431, 476, 493, 526, 532, 559, 565, 567.
Oberster Kriegsrat: 7, 81, 83, 85, 200.
Oberster Rat: 7, 14, 16, 17, 19, 26, 31, 50, 52, 56, 57, 67, 73, 98—100, 117, 126—128, 136, 187—189, 194, 200, 208, 214, 222, 228, 231—233, 236, 238—241, 266, 269, 299, 302,

305, 321, 346—348, 350, 352, 375, 389, 430, 434, 436, 462—464, 466 bis 468, 474, 486, 495—497, 499 bis 501, 511, 523, 524, 528, 560, 562, 563, 575, 580.
Obligatorische Klausel: 105, 174, 243, 253, 255, 506, 508, 519, 543, 566, 578.
Oda, Dr. Yorosu, japan. Richter am Internat. Gerichtshof 254.
Öffentliche Meinung: 1, 10, 50, 66, 70, 76, 95, 96, 132, 155, 189, 228, 232, 273, 282, 284, 288—293, 302, 318, 321, 330, 379, 395, 426, 429, 430, 436, 500, 504, 509, 521, 522, 532—534, 539, 543, 547, 552, 554, 565, 573, 577.
Öffentlichkeit: 18, 49—52, 68—71, 82, 116, 118, 119, 129, 159, 239, 258, 259, 262, 287, 292, 293, 311, 352, 451, 479, 481, 483, 501. (Siehe auch Geheimdiplomatie und unveröffentlichte Dokumente.)
Opium: 108, 331, 333, 334, 503.
Orlando, V. E., ehem. italien. Ministerpräsident: 11, 130.
Österreich: 23—25, 86, 89, 100, 104, 159, 185, 222, 253, 338, 362, 369, 473—475, 479, 510, 511, 563, 569.
— Anschluß an Deutschland: 24, 66, 261, 348, 353, 355, 390, 567.
— Sanierung: 78, 102, 347—355, 357, 358, 389.
Ostgalizien: 486, 487.
Ostkarelien: 225.

P.

Paderewsky, Ignaz, ehem. poln. Ministerpräsident: 190, 202, 203, 439.
Palästina: 96, 311, 316—319, 321.
Panama: 15, 76, 217, 218, 254, 519.
Panamerikanische Union: 157, 166, 167, 299.
Papst: 382, 424.
Paraguay: 13, 521.
Parlamentarische Methoden: 37, 44, 47, 49, 57, 69, 71, 74, 290, 508, 516, 517, 542, 543.
Pariser Friedenskonferenz: 3—9, 11 bis 13, 15—18, 23, 32, 34, 35, 37, 38, 41, 46, 48, 57—61, 63, 66, 67, 81, 82, 90—94, 97, 114, 115, 120, 122, 125—127, 129—131, 133—135, 137, 148, 158, 160, 163, 164, 166—168, 170—172, 174, 175, 194, 199, 200, 226, 230—232, 236, 237, 249, 250, 257, 260—262, 265, 272, 276, 279, 281, 288, 292, 298, 299, 301, 303—305, 308, 309, 312, 313, 315, 328—332, 337, 339, 340, 347, 375, 379——384, 392—396, 400, 401, 403—406, 423, 430, 432, 434, 450, 456, 461—463, 472—474, 477, 482, 485, 486, 488, 492, 494—497, 499 bis 501, 504—506, 509, 510, 516, 517, 523, 525, 528, 535, 538—540, 546, 548, 549, 551, 555, 565—567, 571, 577.
Pariser Paßkonferenz (1920): 42, 93, 108, 337, 498, 511, 566.
Pässe für Völkerbundsbeamte: 41—43.
Persien: 31, 41, 63—65, 97, 153, 191—193, 284, 466, 468, 498, 499, 513, 524, 555.
Peru: 5, 18, 35, 215, 216, 286, 294, 295, 300, 454, 455, 505, 511, 516.
Pichon, Stephan, ehem. französ. Außenminister: 12, 22, 186.
Poincaré, Raymond, ehem. französ. Präsident und Ministerpräsident: 48, 163, 169, 171, 358, 369, 404, 429, 532, 538, 556.
Polen: 5, 12, 26, 45, 102, 104, 115, 135, 136, 141, 147, 155, 156, 225, 231—238, 267, 285, 300, 333—340, 361—367, 369, 431, 470, 473, 474, 477, 479—482, 488, 491, 493, 497, 575.
— und Danzig: 390, 431—461.
— und Litauen: 29, 183, 199—214, 233, 241, 271, 278, 364, 498, 499, 532.
— und Rußland: 72, 176, 187—191, 200—203, 213, 267, 269, 271, 278, 376—378, 435—437, 454, 502, 504, 505, 527, 532.
Politik des Völkerbundes: 33, 46, 55, 72, 73, 117, 174, 193, 196, 236, 257, 347, 357, 372, 379, 391, 402, 430, 494—509, 525, 526, 529, 532—534.
Politis, Nicolas, griech. Außenminister: 60, 514.
Portugal: 11, 45, 53, 64, 95, 253, 334, 516—518, 521, 527.
Präambel der Völkerbundssatzung: 129—131, 173, 178, 181, 219, 236, 380, 582.
Präsidium der Bundesversammlung: 43—46, 56.
Presse: 50, 116, 119, 153, 206—208, 396, 406, 502.
Pueyrredon, Honorio, argentin. Außenminister: 18, 45, 52, 514, 521, 522, 554.

Q.

Quinones de Leon, Don Jose, span. Botschafter in Paris: 45, 90, 390.

R.

Randstaaten, russische: 16, 26—31, 94, 142, 188, 269, 340, 364, 451, 475, 488, 510, 516.
Rassen: 319, 380, 381.
Rat des Völkerbundes: 7, 12, 13—17, 19, 29, 34, 36—79, 80, 82—85, 87—105, 110—113, 116—123, 125 bis 128, 133—137, 140—144, 146, 149—151, 156, 162, 165, 169, 172—174, 177—180, 182—192, 194 bis 199, 202—214, 217, 222—228, 231—281, 283, 285—287, 293, 299, 300, 302—321, 332—335, 337—338, 340, 342, 344—346, 350, 352—354, 357, 361, 362, 364, 365—368, 370 bis 373, 375, 377, 378, 387—392, 395, 397—401, 406—410, 414, 415, 421, 422, 425, 426, 428—430, 434, 435, 440—469, 474—479, 481, 482, 484—488, 490, 492, 494—501, 503, 505—508, 511, 518, 521—523, 525 bis 527, 530, 542, 550, 560, 561, 565, 568, 573—576, 579, 581.
—, ständige Mitglieder, siehe Hauptmächte.
—, nichtständige Mitglieder: 39, 58 bis 66, 73, 75, 124, 136, 383, 494, 501, 517, 519, 525, 542, 575, 576, 579.
—, Verhältnis zur Bundesversammlung: 55, 57, 71—79, 496, 507, 517, 529, 543. (Siehe auch Zuständigkeit.)
Rat der Zehn: 6, 7, 58, 301.
Rault, Staatsrat, französ. Mitglied und Vorsitzender im Regierungsausschuß des Saargebietes: 119, 407, 409, 420, 421.
Reaktionäre Tendenz des Völkerbundes: 10, 43, 191, 253, 296, 517, 526—529, 535.
Rechenschaftsbericht des Rates: 54, 71, 73, 75, 76, 316, 492, 498, 499, 581.
Regierungsausschuß des Saargebietes: 118, 119, 390, 406—430, 434, 547.
Registrierung von Verträgen: 30, 118, 284—289, 379, 498, 499, 507, 571, 579.
Religion, siehe Kirche.
Reparationsfrage: 5, 20, 52, 55, 98 bis 100, 102, 103, 164, 166, 220, 221, 329, 336, 346, 355—358, 384—387, 389, 404, 410, 413, 503, 520, 536, 538, 552, 561, 568.
Reparationskommission: 31, 98, 100, 348, 385, 386, 459, 460, 568.
Revision der Satzung: siehe Satzungsänderungen.
— von Verträgen: 40, 91, 168, 293 bis 297, 571, 573.
— von Versailles: 2—4, 20, 56, 91, 130, 161, 168, 169, 173, 193, 250, 256, 292—294, 296, 311, 387, 388, 430, 492, 502, 506, 518—520, 528, 544, 550, 552, 569—573, 581.
de Reynier, schweizer. Oberst, Vorsitzender vom Danziger Hafenausschuß: 445, 457.
Rheinlandsbesetzung: 135, 153, 154, 165, 169, 170, 220, 328, 333, 403, 419, 568, 581, 582.
Riga, russ.-poln. Vertrag vom 11. Okt. 1920: 188, 190, 200, 502.
Rotes Kreuz: 46, 85, 86, 88, 359—361, 365—372, 378.
Rowell, Newton Wesley, canad. Außenminister: 28, 72, 76, 106, 107, 189, 334, 555.
Ruhrgebiet: 176, 214, 256, 257, 266, 356, 358, 572, 576, 581, 582.
Ruhrhäfen: 76, 169, 177, 184, 219—221, 256, 257, 561, 576.
Rumänien: 5, 12, 25, 31, 45, 64, 102, 124, 137, 141, 142, 223, 224, 254, 350, 383, 404, 464, 467, 474, 475, 479, 519.
Rußland: 20, 23, 26, 27, 29, 32, 63, 115, 139, 142, 143, 152, 156, 157, 160, 162, 166, 170, 176, 185, 192, 193, 196—202, 205—207, 213, 225, 269, 279, 285, 335, 340, 341, 355, 364, 365, 368, 370—378, 449, 451, 465, 469, 470, 495, 502, 510, 513—515, 517, 520, 525—528, 530, 532, 542, 545, 553, 562, 563, 565, 572, 574, 579.
—, Emigranten: 108, 367, 370—373.
—, Hungersnot: 364, 365, 372—374, 382, 499, 527.
—, Kommission nach: 373—378, 497.
— und Persien: 76, 191—193, 209.
— und Polen: 72, 176, 187—191, 200 bis 203, 213, 267, 269, 271, 278, 376 bis 378, 502, 504, 505, 527, 532.
Rüstungsausschuß: 30, 79—85, 106, 133—135, 137, 140—142, 144, 146, 148, 149, 151, 171, 177, 273, 276, 334, 335, 448, 451, 453, 455, 456, 498, 507, 512.
Rüstungsindustrie: 75, 84, 138, 140 bis 142, 148, 151, 198, 450, 454, 455.
Rüstungskontrolle Deutschlands, siehe Kontrolle, — der Bundesmitglieder, siehe Untersuchung.
Ruthenen: 28, 482, 483, 486.

S.

Saargebiet: 15, 66, 130, 169, 219, 266, 386, 387, 389—391, 403—434, 471, 485, 493, 497, 499, 550, 567, 579.
Sahm, Heinrich, Danziger Senatspräsident: 438, 447, 448, 454.
Salvador: 35, 122, 123, 253, 511.
Samoa: 327, 328.
St. Germain, Friedensvertrag mit Deutsch-Österreich vom 10. Sept. 1919: 14, 23, 222, 349, 352, 353, 384, 389, 474, 475, 482—484, 486.
—, Abkommen über den Waffenhandel vom 10. Sept. 1919: 82, 138, 142, 148, 334.
San Domingo: 16, 31
Sanktionen: 170, 219—221, 256, 266, 299, 573, 576, 579.
San Marino: 16, 23, 29, 30, 82.
Sapieha, Fürst, poln. Außenminister: 188, 448.
Sarraut, Albert, französ. Kolonialminister: 302, 321.
Satzungsänderungen: 11, 12, 17, 21, 30, 34, 35, 39, 40, 43, 55, 61, 62, 64, 65, 75, 123, 127, 173, 186, 243, 246, 263, 270, 276, 278—281, 283, 287, 288, 296, 297, 300, 380, 382, 387, 388, 475, 506, 509, 517—525, 565, 572, 576, 577.
Schanzer, Carlo, ital. Senator: 40 141, 268, 277, 344.
Schiedsgerichtsbarkeit u. -Verfahren: 21, 75, 105, 174, 175, 178—180, 182 187, 194—196, 231, 232, 237, 241 bis 248, 251, 255, 258—260, 262, 263, 273, 277, 278, 281, 282, 298, 299, 400, 499, 508, 533, 543, 553, 573.
Schuldfrage: 15, 25, 134, 164, 209, 282, 538, 540, 541, 549, 555, 556.
Schutz der Bundesmitglieder: 20, 80, 81, 131, 170, 174, 176, 177, 278, 283.
Schwarze Schmach: 328, 333
Schweden: 18—20, 45, 59, 64, 69, 95, 137, 141, 157, 185, 193—199, 205, 246, 249, 263, 340, 344, 360, 383, 396, 429, 444, 503, 513, 516, 517, 519, 520, 532.
Schweiz: 17—19, 45, 48, 59, 63, 77, 115 120, 137, 138, 205—208, 249, 253 254, 270, 273, 275, 340, 344, 360, 367 387, 388, 396, 416, 440, 445, 497, 51 516, 517, 520, 521, 527, 532, 543, 554 555, 570.
—, Neutralität: 19, 207, 299, 359.
—, Verweigerung des Durchzugs: 19, 121, 206—208, 278, 497.
Scialoja, Vittorino, italien. Senator: 45, 164, 288.
Seipel, Mgr. Dr. Ignaz, österr. Bundeskanzler: 351, 352.
Selbstbestimmungsrecht: 24, 27, 66, 130, 168, 175, 194, 195, 197, 199, 237, 250, 391, 404, 430, 431, 471, 472, 483, 513, 535, 544.
Serbien, siehe Südslavien.
Sèvres, Friedensvertrag mit der Türkei vom 10. August 1920: 31, 32, 214, 302, 318, 384, 462—470, 474, 475, 502, 504.
Siam: 65, 97, 334, 519, 524.
Simon, Henry, franz. Kolonialminister: 302.
Simons, Walter, deutscher Reichsminister des Äußeren: 32, 176, 219, 553, 554.
Smuts, General Jan. C., südafrik. Minister und engl. Delegierter auf der Pariser Friedenskonferenz: 11, 20, 156, 301, 325.
Solidarität: 47, 129, 131, 132, 176, 186, 268, 277, 279, 280, 339, 341, 342, 344, 345, 377, 500, 508—510, 513, 551, 566, 578.
Souveränität der Bundesmitglieder: 41, 42, 58, 132, 133, 194—196, 267, 274—276, 353, 581. (Siehe auch Überstaat.)
— der Bundesversammlung: 40, 56.
Sozialisten: 53, 115, 528, 564.
Spalaikowitsch, Miroslav, südslav. Gesandter: 373, 527.
Spanien: 13, 15, 17, 45, 48, 49, 53, 59, 60, 63, 64, 69, 90, 124, 140, 153, 203, 205, 233, 254, 273, 360, 362, 382, 390, 465, 467, 501, 514, 516, 522.
Sprache: 47, 48, 49, 115.
Statistik: 13, 101, 102, 110, 111, 498.
Streitschlichtung: 40, 75, 159, 167, 175, 178, 181—184, 186, 211, 218, 221, 242, 247, 248, 257—265, 277, 283. (Siehe auch Schiedsgericht und Vermittlung.)
Strutt, E. L., engl. Oberstleutnant und stellv. Oberkommissar von Danzig: 437, 441, 443.
Südafrika: 5, 20, 28, 41, 95, 96, 312, 325, 381, 555, 557, 558.
Südamerika: 5, 66, 107, 344, 495, 505, 514, 516, 524, 532, 575.
Südslavien: 5, 11, 25, 28, 31, 45, 64, 102, 124, 135, 159, 185, 222—224, 226—231, 242, 254, 285, 350, 373, 474—476, 479, 505, 519, 527, 532.

Suwalki, poln.-litauischer Vertrag vom 7. Okt. 1920: 203, 204, 212.
Syrien: 214, 302, 311, 316, 318—323, 328, 470, 504.

T.

Tacna-Arica: 18, 215, 216.
Tagesordnung der Bundesversammlung: 37, 52, 56, 78; — des Rats: 58, 68.
Thomas, Albert, Vorsitzender des internat. Arbeitsamts: 115, 116.
Tittoni, Tommaso, italien. Senatspräsident: 41, 45, 50, 72, 188, 286, 287, 343, 344, 395, 514, 527, 555.
Togo: 96, 302, 305, 312, 313, 316—318, 321, 325, 328.
Tower, Sir Reginald, engl. Gesandter, Oberkommissar von Danzig: 434 bis 438, 441—445, 452.
Trianon, Friedensvertrag mit Ungarn vom 4. Juni 1920: 14, 31, 223, 384, 389, 474, 475.
Tschechoslovakei, siehe Čechoslovakei.
Tschitscherin, russ. Volkskommissar des Äußeren: 162, 198, 370, 377, 378.
Tuberkuloseunion: 109, 363, 378.
Türkei: 23, 31, 32, 214, 230, 241, 301, 302, 304, 314, 318, 329, 330, 332, 333, 462—470, 474, 475, 491, 498, 502, 504, 505, 510, 568.

U.

Überstaat: 41, 42, 132, 208, 311, 523, 543.
Ukraine: 23, 26, 27, 82, 187, 365, 376 bis 378, 528.
Ultimatum der Alliierten vom 16. Juni 1919: 131, 134, 296, 308, 323, 383, 393—395, 402, 404, 423, 433, 473, 538, 541, 549.
—, Londoner, vom 5. Mai 1921: 169, 219.
—, vom 20. Okt. 1921, betr. Oberschlesien: 231, 239—241, 476, 477.
Unabhängigkeit, politische: 2, 24, 131, 167, 169, 174, 186, 191, 230, 244, 245, 265, 270, 292, 295, 343, 353, 475, 573, 581.
Ungarn: 30, 31, 100, 159, 169, 183—185, 222, 223, 285, 338, 369—371, 473 bis 475, 479, 485, 510, 532, 559, 563, 569.
Universalität: 2, 3, 18, 33, 52, 55, 86, 103, 106, 115, 117, 142, 185, 268, 277, 281, 288, 341, 347, 360, 367, 378, 379, 509—514, 521, 525, 526, 530, 551 bis 555, 558, 559, 561—563, 569, 579, 580.
Universität, internationale: 104, 112.
Untersuchung der militär. Rüstungen: 23, 133, 134, 137. (— Deutschlands, siehe Kontrolle.)
Unverletzlichkeit des Gebiets: 2, 167, 170, 173, 244, 245.
Unveröffentlichte Dokumente: 18, 52, 70, 76, 119, 187, 189, 215, 222, 223, 441, 443, 451, 452, 463.
Unzüchtige Veröffentlichungen: 11, 503.
Uruguay: 5, 64, 141, 254, 522, 524.

V.

Venizelos, Elefterios, griech. Ministerpräsident: 11, 15, 16, 504.
Vereinigte Staaten: 4, 7, 9, 13—16, 19, 23, 32, 34, 36, 40, 53, 59, 61, 63, 64, 82, 88, 89, 93, 97, 109, 110, 115, 139, 142, 145, 146, 148, 152, 157, 164, 168, 170—172, 186, 215—218, 251, 254, 298, 299, 313—321, 334, 335, 337, 338, 341, 344, 347, 348, 350, 381, 388, 393, 398, 403, 462, 463, 465, 467, 470, 471, 495, 499, 500, 510—514, 520, 522, 525, 526, 539, 553, 562, 565, 574, 575, 577, 579.
— und Kommissionen des Völkerbundes: 80, 94, 104, 152, 511, 512.
Verkehr: 89—94, 114, 131, 336—340, 568.
Verkehrsausschuß: 79, 89—94, 107, 108, 340, 497.
Verkehrskonferenzen, siehe Barcelona und Paris.
Verletzung der Bundespflichten: 35, 188, 190, 191, 207, 217, 229, 258, 266, 267, 270—274, 276, 277, 279—281, 285, 287, 297, 298, 305, 306, 309, 310, 320, 321, 416, 496, 498, 535, 542, 571, 573.
Vermittlung: 37, 40, 177, 179, 180, 182, 183, 186, 191, 217, 224, 241—244, 255, 257—265, 277, 278, 281, 285, 499, 504, 533, 543.
Verteilungschlüssel: 122—124.
Verträge: 2, 3, 33, 91, 129, 179, 185, 283—300. (Siehe auch Registrierung und Revision.)
Vertrauen: 70, 138, 149, 151, 156, 158, 163, 165, 166, 179, 208, 248, 282, 285, 292, 293, 402, 430, 508, 521, 526, 530 bis 541, 544.
Vetorecht: 29, 41, 44, 59, 67, 262, 295, 429, 523, 550, 567, 568, 576, 579.
Viviani, Réné, ehem. franz. Ministerpräsident: 8, 22, 27, 28, 52, 77, 141,

162, 367, 387, 464, 465, 513, 514, 519, 522, 527, 541, 555—557.
Völkerbund und Friedensverträge: 3, 4, 11, 15, 19, 20, 22, 25, 34, 66, 67, 90—93, 101, 129—132, 137, 139, 140, 142, 153, 160, 161, 163—168, 173, 185, 186, 218, 224, 249, 319, 329, 337 bis 340, 347, 348, 353, 358, 379, 383 bis 494, 496, 498—502, 506, 509, 518—521, 529, 539—541, 544, 549, 550, 552, 557, 562, 563, 565, 566, 567, 569, 570, 571, 579.
Völkerrecht: 57, 58, 73, 129, 173, 175, 180, 181, 183—185, 197, 222, 242, 245, 246, 249, 251, 261, 274, 281, 293, 339, 384, 496, 523.
Vorbehalte der Neutralen beim Eintritt in den Völkerbund: 17, 18, 215, 510.

W.

Waffenhandel: 82, 138, 140, 142, 148, 198, 331, 334—336, 453, 528.
Warschau, Hygienekonferenz: 364, 365.
Washingtoner Abrüstungskonferenz 1921/22): 82, 83, 142, 145—147, 152, 162, 166, 180, 296, 297, 507, 539, 556, 567.
Waugh, R. D., canad. Mitglied im Regierungsausschuß des Saargebiets: 409.
Weiß, Carles-André, französ. Richter am Internat. Gerichtshof: 254.
Weltfrieden: 1, 3, 75, 76, 125, 129, 131 bis 133, 160, 168, 171, 176, 177, 187, 214, 219, 248, 265, 282, 293, 295, 342, 343, 345, 355, 358, 377, 489, 500, 503—506, 509, 512, 560.
Weltkrieg: 1, 2, 8, 20, 25, 43, 52, 59, 103, 107, 113, 114, 122, 124, 125, 127, 133, 139, 140, 145, 179, 193, 197, 226, 229, 230, 233, 236, 237, 242, 248, 268, 269, 272, 281, 282, 283, 291, 332, 335 bis 338, 341, 342, 359, 378, 385, 445, 468, 469, 502, 504, 541, 545, 556.
Weltparlament: 44, 46.
Wesen des Völkerbundes: 1—10, 42, 73, 112, 127, 176, 529, 530, 534, 542, 558, 564—566.
Wilna: 19, 29, 121, 183, 199—214, 241.
Wilson, Woodrow, amerikan. Präsident: 1—3, 5, 9, 11, 37, 38, 41, 53, 61, 63, 66, 67, 120, 130, 152, 169, 170, 174, 175, 181, 262, 283, 313—315, 375, 379, 381, 383—385, 393, 403, 430, 432, 463, 465, 466, 470, 471, 492, 493, 506, 523, 526, 541, 548.
Wilson-Punkte: 1—3, 20, 133, 134, 157, 165, 167, 170, 173, 175, 230, 231, 236, 257, 282, 284, 292, 310, 357, 384, 402, 432, 492, 535—538, 541, 548, 550, 562, 563, 565, 567, 572, 580.
Wirth, Jos., deutscher Reichskanzler: 240, 559.
Wirtschaftsausschuß, siehe Finanzausschuß.
Woldemar, Prof., litau. Bevollmächtigter: 202.

Y.

Yowanowitsch, Michel, südslav. Ersatzrichter am Internat. Gerichtshof: 254.

Z.

Zeligowski, poln. General: 177, 202 bis 205, 209—212, 214.
Zerstörte Gebiete: 165, 336, 403, 404.
Zulassungsbedingungen: 18, 22, 27, 28, 31—33, 46, 52, 475, 510, 512, 521, 549, 551, 554, 555, 568, 569.
Zulassungskommission: 22—31, 49, 51, 465, 466, 475, 514, 569.
Zuständigkeit: 36, 43, 73—79, 126, 186, 194, 195, 198, 225—228, 241, 261, 281, 431, 467, 544, 567; — der Bundesversammlung: 12, 22, 36, 39, 71, 75, 107, 307—309, 398, 399; — des Rats: 22, 35, 36, 57, 67, 71, 75, 78, 307—309, 508, 543, 568.
Zweierlei Maß: 70, 152, 169, 183, 189, 191, 193, 222, 279, 378, 533, 535, 540, 541.

▽ ▽
▽