Zeitschrift: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur
Herausgeber: Genossenschaft zur Herausgabe der Schweizerischen Monatshefte
Band: 4 (1924-1925)
Heft: 10

Artikel: Das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924
Autor: Walter Burckhardt
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-155381

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

4. Jahrgang Januar 1925 Heft 10

Das Genfer Protokoll vom 2. Oktober 1924.[1]

Von **Walter Burckhardt**, Bern.

Vorbemerkung der Schriftleitung: Unsere Leser werden uns Dank wissen, wenn wir sie im folgenden mit den Ausführungen des verehrten schweizerischen Delegierten an der 5. Völkerbundsversammlung bekannt machen, die dieser kürzlich in der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht über das Genfer Protokoll gemacht hat. Hinsichtlich der Schlußfolgerungen weicht unsere eigene Auffassung von derjenigen von Herrn Prof. Burckhardt ab, weil wir zur schweizerischen Neutralität im Völkerbund eine andere Stellung einnehmen.

Das Protokoll, das die Völkerbundsversammlung am 2. Oktober 1924 der ernsten Genehmigung der Regierungen empfohlen hat, bildet die Fortsetzung der Bestrebungen zur Verwirklichung der allgemeinen Abrüstung, wie sie in der Satzung des Völkerbundes selbst vorgeschrieben ist. Durch Art. 8 dieser Satzung anerkennen die Mitglieder, 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 (action commune) vereinbar ist.

Damit aber ein Staat seine Rüstungen herabsetzen könne, sagten nun einige Staaten, vorab Frankreich, muß für seine Sicherheit auf andere Weise gesorgt sein. 1923 hatte man versucht, diese Sicherheit durch ein System von allgemeinen und besonderen Hilfsverpflichtungen zu gewährleisten, worauf jeder Teilnehmer verpflichtet sein sollte, abzurüsten; allein dieser Versuch, der pacte de garantie, mißlang, weil viele Staaten sich zu einer Hilfe für den unbestimmten Fall des Angriffes nicht binden wollten oder weil sie in den gegen bestimmte Staaten getroffenen Verständigungen, die nicht offen waren, geradezu eine Gefahr für den Frieden erblickten.

Dieses Jahr wurde nun von den beiden Ministerpräsidenten Mac Donald und Herriot ein anderer Plan skizziert: statt bloß Abrüstung und Sicherheit miteinander zu verbinden, erklärten sie, müßte man Schiedsgerichtsbarkeit (arbitrage) im weiteren Sinne, Sicherheit und Abrüstung in ein System bringen, derart, daß die Streitigkeiten zunächst alle auf irgend einen Weg friedlicher Erledigung verwiesen werden sollten und die gegenseitige und gemeinsame Hilfe gegen denjenigen zu leisten wäre, der sich weigern würde, diesen Weg zu beschreiten, worauf wiederum die Abrüstung (wie wir der Kürze halber statt Beschränkung der Rüstungen sagen wollen) folgen sollte. Mit dieser Einbeziehung der

[1]) Nach einem Referat, gehalten in der Schweizerischen Vereinigung für internationales Recht, am 9. November 1924.

Schiedsgerichtsbarkeit hoffte man zweierlei zu erreichen: 1. die Möglichkeit, die Streitigkeiten auf friedlichem Wege zu erledigen, ein langersehntes Ziel; und 2. die Möglichkeit, den Friedestörer, den Angreifer, zu kennzeichnen und den casus foederis zu bestimmen. Wenn jedem Rechtsstreit ein Rechtsweg gewiesen war, konnte man mit doppelter Berechtigung denjenigen bekämpfen, der statt dieses Weges den Kriegspfad beschritt; er war nicht nur ein Friedestörer, sondern ein Rechtsbrecher, ein Verbrecher. Deshalb sagt auch die Einleitung des Protokolls: „désireux de faciliter la complète application du système prévu au pacte pour le règlement pacifique des différends entre les Etats et assurer la répression des crimes internationaux".

Im Protokoll ist aber nicht das ganze Programm ausgeführt: geregelt ist die friedliche Beilegung der Streitigkeiten und, als Rechtsfolge der Verletzung dieser Pflicht, die gemeinschaftliche Abwehr des Angreifers; nicht aber die Abrüstung. Zuerst soll das Protokoll ratifiziert werden von wenigstens der Mehrheit der ständigen Mitglieder des Rates und zehn anderen Mitgliedern des Völkerbundes; wenn das bis zum 1. Mai 1925 geschehen ist, soll im Juni in Genf eine Abrüstungskonferenz stattfinden, zu der alle Staaten eingeladen werden (namentlich auch Nordamerika); die Unterzeichner des Protokolls verpflichten sich eo ipso daran teilzunehmen. Ratifizieren nicht genug Staaten bis zum 1. Mai 1925, so soll der Rat beschließen, ob die Einladungen ungültig zu erklären oder die Konferenz auf später zu verschieben ist. Kommt die Konferenz nicht zustande oder gelingt es ihr nicht, einen Abrüstungsplan (plan de réduction des armements) anzunehmen, oder wird endlich dieser Plan in der von der Konferenz bestimmten Frist nicht ausgeführt, worüber der Rat zu entscheiden hat, so fällt das Protokoll dahin.

Endlich sei bemerkt, daß nach Art. 1 des Protokolls die Signatarstaaten sich verpflichten, alle Kräfte aufzubieten, um die Völkerbundssatzung im Sinne der Bestimmungen des Protokolls abzuändern; zur Beratung dieser Abänderungen ist bereits eine juristische Kommission eingesetzt worden. Das Protokoll ist also, in der vorliegenden Fassung wenigstens, nur ein Provisorium; es soll sobald wie möglich durch die neuen Bestimmungen des Paktes ersetzt werden, die nicht nur für einige, sondern gleicherweise für alle Mitglieder Geltung haben werden. Manches bleibt aber dabei noch unabgeklärt: welche Bestimmungen des Paktes sollen abgeändert und welche neue hinzugefügt werden? und welche Bestimmungen des Protokolls sollen dadurch ersetzt werden, welche sollen in Geltung bleiben? Ersetzt sollen nach dem Berichte von Politis werden: „celles de ses dispositions (des Protokolls) qui se réfèrent à des articles du pacte"; also nicht alle, scheint es; aber derselbe Bericht erklärt, nach der Revision des Paktes werde das Protokoll als aufgehoben oder überflüssig dahinfallen. Jedenfalls bilden aber die Protokollstaaten, solange jene Revision nicht durchgeführt ist, eine Art Untergesellschaft im Völkerbund und, wenn tatsächlich daraus kein stoßender Gegensatz entsteht, weil das Protokoll in der Entwicklungslinie der Völkerbundssatzung selbst liegt, so ist doch formellrechtlich dieser Zustand etwas bedenklich;

denn entweder widersprechen die Bestimmungen des Protokolls dem Pakte, dann fallen sie unter Art. 20, der sagt: daß der Pakt Verpflichtungen und Einzelverständigungen der Mitglieder inter se, die mit seinen Bestimmungen unvereinbar sind, aufhebt und daß sich die Staaten feierlich verpflichten, solche in Zukunft nicht mehr einzugehen; oder sie entsprechen dem Pakte und dann: wozu ihn revidieren? — Auch das bleibt unklar, wie lange das Protokoll für die Unterzeichner verbindlich bleiben soll, falls nämlich die Revision des Paktes sich verzögert, was leicht der Fall sein kann? Ein Staat wird wohl das Protokoll ratifizieren dürfen mit dem Beisatz, daß er nur gebunden sein wolle, falls die Revision der Satzung in einer vernünftigen Frist oder binnen bestimmter Zeit zustande komme.

Schon das Gesagte genügt, um zu zeigen, daß das Protokoll nicht allen Anforderungen der juristischen Technik nachkommt: das erklärt sich auch leicht aus der Eile, ja der Überstürzung, mit der die Arbeit fertiggestellt werden mußte. Es gilt auch für den übrigen Inhalt. Aber viele sehr wichtige internationale Abmachungen sind in Eile entstanden und viele, für die man sich Zeit gegönnt hat, sind nicht zustande gekommen, z. B. die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit an den Haager Konferenzen. Da das Protokoll nicht ein endgültiges Dokument ist, sondern, versuchsweise, einmal etwas verwirklichen will, was später noch besser ausgebaut werden kann, so wollen wir auf diese technischen Mängel nicht zu großes Gewicht legen.

* * *

Was enthält nun aber das Protokoll? Es enthält, wie schon bemerkt, in der Hauptsache:

1. eine Art Schiedsgerichtsordnung; und
2. eine Vollstreckungsordnung gegen widerspenstige Staaten.

1. Die Schiedsgerichtsordnung.

So wenig wie durch den Pakt selbst verpflichten sich die Staaten durch das Protokoll, alle oder gewisse Streitigkeiten dem internationalen Gerichtshofe im Haag zu unterbreiten. Aber sie verpflichten sich, diese Streitigkeiten entweder dem Gerichtshofe oder einem besonderen Verfahren zu unterbreiten, das im Protokoll selbst geordnet ist. Die Staaten können nämlich, was eigentlich nicht neu ist, dem Art. 36 des Statuts des Gerichtshofes, auch mit Vorbehalten in Bezug auf die Person der Gegenpartei oder den Gegenstand durch Unterzeichnung eines besonderen Protokolls, das in Genf aufgelegt ist, zustimmen; dann ist insoweit der Gerichtshof zuständig und, falls diese Zuständigkeit bestritten wird, entscheidet er, wie immer, selbst darüber. Für die anderen Streitsachen gilt folgendes, etwas umständliches Verfahren:

Zunächst versucht der Rat, gemäß Art. 15, Abs. 3, des Paktes, den Streit (als Vermittler) beizulegen. Gelingt ihm das nicht, so soll nicht ohne weiteres, wie Art. 15 es vorsieht, ein Bericht erstattet werden, sondern die Parteien sind aufzufordern, ihren Streit einem gerichtlichen

oder schiedsgerichtlichen Verfahren zu unterstellen. Stimmen sie diesem Verfahren nicht bei (d. h. wohl stimmen nicht beide bei), so kann jede Partei die Bildung eines Vermittlungsausschusses (comite d'arbitres) verlangen, das so viel als möglich durch Verständigung der Parteien, mangels Verständigung aber durch den Rat gebildet wird. Jede Partei kann verlangen, daß über die bestrittenen Rechtsfragen ein Gutachten des internationalen Gerichtshofes eingeholt werde. Die schweizerische Delegation hat, leider ohne Erfolg, verlangt, daß diese „Schiedsrichter" durch den Gerichtshof ernannt werden und daß die Antwort des Gerichtshofes den Ausschuß binde (sowohl im Interesse der Rechtsuchenden als des Ansehens des Gerichtshofes selbst); beides wurde abgelehnt; anerkannt wurde aber, daß die Schiedsrichter nicht nach politischer Konvenienz, sondern nach Recht oder Billigkeit, d. h. nach Grundsätzen zu sprechen haben.

Verlangt keine der Parteien die Einsetzung eines solchen Vermittlungsausschusses, so versucht der Rat, sich über einen einstimmigen Bericht (ohne die Stimmen der Parteien) zu verständigen; gelingt es ihm, so hat der Bericht die Wirkung, die in der Satzung des Völkerbundes vorgesehen ist; gelingt es ihm nicht, so unterbreitet er die Frage dem Schiedsverfahren, indem er selbst die Vermittler ernennt und ihre Zuständigkeit, sowie das Verfahren bestimmt.

Das ist, abgesehen von der Weiterziehung an die Versammlung, der Prozeßgang.

Für den Fall eines Streites sollen die Staaten weder während des Verfahrens noch vorher ihre Rüstungen vermehren, noch irgendwelche Vorkehren der militärischen oder wirtschaftlichen Mobilisation treffen, worüber der Rat gegebenenfalls eine Untersuchung anstellt. Stellt er eine Verletzung des Rüstungsverbotes fest, so fordert er den fehlbaren Staat auf, seine Anstalten rückgängig zu machen und trifft, wenn nötig, mit zwei Drittel-Mehrheit die erforderlichen Maßregeln, wohl auch Zwangsmaßregeln. — Insbesondere haben die Staaten alles zu unterlassen, was als Bedrohung eines anderen Staates mit einem Angriff betrachtet werden könnte; auch hier soll sich der Rat ins Mittel legen. Als Mittel, die Angriffshandlungen zu verhüten und den Angreifer zu kennzeichnen, werden neutrale Zonen (zones démilitarisées) empfohlen.[2])

2. Die Vollstreckungsordnung.

Wenn ein Staat sich dem Schiedsverfahren nicht unterzieht, so ist keine besondere Zwangsvollstreckung vorgesehen, außer den Maßregeln, die, wie vorhin erwähnt, der Rat ergreifen soll, wenn ein Staat rüstet oder mit einem Angriff droht. Auch zur Vollstreckung eines Urteils, dem der verurteilte Staat nicht nachkommt, indem er gar nichts tut, ist nichts vorgesehen. Nur die Störung des Friedens, der Krieg soll zwangsweise verhindert werden. Wenn ein Staat also andere angreift, d. h.

[2]) Auf Deutschland findet diese Bestimmung nur Anwendung, wenn Deutschland dem Protokoll beitritt.

entgegen den Bestimmungen des Protokolls zum Kriege greift, so soll der Zwangsapparat in Tätigkeit treten.

Kann der Rat nicht sofort entscheiden, welches der Angreifer ist, so soll er einen Waffenstillstand anordnen, was in jedem Fall das Vernünftigste und Wichtigste sein wird. Sonst, oder wenn ein Staat den Waffenstillstand nicht hält, findet Art. 16 Anwendung, und zwar in dem Sinne, daß jeder Staat verpflichtet sein soll, zur gemeinsamen Bekämpfung des Angreifers das beizutragen, was er nach seinen Kräften und seiner Lage kann.

Der Rat ist es nun, der den Plan der gemeinsamen Abwehrmaßregeln aufstellen wird, wie es scheint, ohne die mitwirkenden Staaten alle darüber anhören zu müssen. Was die militärischen Maßregeln betrifft, so fordert er die Staaten ebenfalls auf, sie zu treffen; und die Staaten können ihm, um ihn über die zu Gebote stehenden Mittel aufzuklären, zum voraus mitteilen, welche Streitkräfte sie sofort verfügbar halten. Aber der Rat stellt nicht den Operationsplan auf und leitet nicht die Operationen, sondern überläßt das den Staaten: die britische Flotte wird nicht unter das Kommando des Rates gestellt! Immerhin können die Staaten unter sich zum voraus Vereinbarungen schließen über die Unterstützung eines angegriffenen Staates; diese Vereinbarungen sollen aber, im Gegensatz zu denjenigen des pacte de garantie, nicht nur registriert und veröffentlicht, sondern auch jedem Staate offen gehalten werden.

Die Kosten der militärischen Operationen sollen bis zur Grenze seiner Zahlungsfähigkeit vom Angreifer getragen werden; sein durch Art. 10 des Paktes selbst gewährleistetes Gebiet und seine politische Unabhängigkeit sollen ihm aber ungeschmälert bleiben.

* * *

Nach dieser gedrängten Wiedergabe der Gerichts- und Vollstreckungsordnung des Protokolles seien mir noch einige Bemerkungen über ihren Wert im allgemeinen und für die Schweiz im besonderen gestattet.

Zunächst das Allgemeine.

1. Erfaßt das Schiedsverfahren wirklich alle Streitigkeiten, so daß ein Staat nie behaupten kann, er bleibe rechtlos und müsse deshalb zur Selbsthilfe greifen? Man hat mehrfach in der Diskussion behauptet, das nun angenommene System sei hermetisch geschlossen „sans fissure"; der Feind, der Krieg, könne durch keine Ritze mehr eindringen. Allein ganz abgesehen von der Unvollkommenheit jeder Rechtsordnung und besonders der völkerrechtlichen läßt das Protokoll doch einige Löcher unverstopft, ein kleines und ein großes. Das kleine ist bei Art. 4, Ziffer 7, wo vom Schiedsverfahren die Streitigkeiten ausgenommen werden, die sich infolge von militärischen Vollstreckungsmaßregeln erheben könnten, z. B. infolge von Operationen der britischen Flotte, in Ausführung von Beschlüssen des Rates oder der Versammlung; ein britischer Vorbehalt. Großbritannien wollte nicht Prozessen ausgesetzt sein, wenn es seine Flotte in den Dienst des Völkerbundes stellen würde; aber wohl nicht so sehr aus

Furcht vor dem Prozesse selbst, als um nicht durch das Schiedsgericht in maßgeblicher Weise sich die Normen des Seekriegsrechtes, z. B. des Prisenrechtes diktieren zu lassen. — Das große Loch ist bei Art. 5 des Protokolles, der selbst auf Art. 15, Abs. 8, des Paktes verweist: wenn nämlich eine Partei behauptet, daß eine Frage in die ausschließliche Zuständigkeit eines Staates gehöre, worüber der Gerichtshof angerufen werden kann (ein unleugbarer Fortschritt), so soll das im „Urteil" des Schiedsgerichtes nur festgestellt werden, ohne Empfehlung einer Lösung. Zu diesen Fragen gehört der Anspruch einer Macht auf einen größeren Teil der Welt: z. B. Japans auf einen Teil Australiens, Nord- oder Südamerikas. Diese Fragen sind in der Tat in einem Rechtsverfahren nicht lösbar, weil das Völkerrecht überhaupt keine Regeln kennt über die Verteilung der Erde unter die Staaten, m. a. W. über die territoriale Bildung der Staaten, sondern die Staaten als gegebene Gebilde hinnimmt und ihnen das Gebiet schützt, wie es ist. Aber unrichtig ist es, mit Art. 15, Abs. 8, des Paktes, zu sagen, der Ausspruch, daß eine Frage in die ausschließliche Zuständigkeit eines Staates falle, sei kein Urteil über diese internationale Frage; denn das Völkerrecht besteht in nichts anderem, als in der Abgrenzung solcher Zuständigkeiten. Es ist vielmehr eine materielle Erledigung der Frage, allerdings im Sinne der Abweisung des Klägers und des Schutzes des besitzenden Beklagten. Wenn z. B. ein Staat aus wirtschaftlichen, ethnischen, historischen oder anderen Gründen Anspruch auf ein Gebiet erhebt, das einem anderen bisher rechtmäßig gehörte, und dieser Besitzer erhebt die oben wiedergegebene Einrede, so wird der Ansprecher abgewiesen, offenbar, weil er keinen völkerrechtlichen Anspruch auf das Gebiet erheben kann. Er wird nicht rechtlos gelassen, wie Japan behauptete. Aber die Bestätigung des Besitzstandes, lediglich weil er einmal so ist, ist, das ist richtig, eine grundsatzlose Entscheidung der wirklich streitigen Frage; zwar keine formelle, aber eine materielle Rechtsverweigerung, wie das Bundesgericht sagen würde. Das Völkerrecht stößt hier auf einen unlösbaren Widerspruch: nimmt es das, was ist, zum Maßstab dessen, was sein soll, so macht es das geschichtlich Gewordene zum absolut Verbindlichen und verschließt sich die Möglichkeit zeitgemäßer Fortbildung; geht es aber auf die Ansprüche der veränderten Zeit ein, so fehlt ihm jede Norm der Entscheidung, denn das Völkerrecht kann nicht, ohne sich selbst aufzuheben, über Umfang und damit auch Existenz der Staaten entscheiden, die seine Voraussetzung sind; es muß die Staaten hinnehmen, wie sie sind. Die Gebietsfragen sind aber gerade die großen politischen Fragen. Japan war daher nicht ganz im Unrecht, als es sagte: wenn ich solche Ansprüche erhebe und man weist mich (in der Form eines Kompetenzentscheides) ab, indem man mich einfach auf den bestehenden Besitzstand verweist, will ich nicht als Angreifer gelten, wenn ich zu anderen Mitteln greife.

2. Nicht geringe Schwierigkeiten hat der Subkommission der juristischen, I. Kommission die Bestimmung des Angreifers bereitet. Daß derjenige angreift, der Gewalt anwendet, wo er Recht nehmen sollte, ist einleuchtend; und da grundsätzlich das Recht stets offen stehen

soll, kann auch niemand, solange er diesen Weg nicht eingeschlagen hat, sich auf die Selbsthilfe, als das einzige Mittel, berufen, sich Recht zu verschaffen. Insofern erleichterte das, zwar nicht lückenlose, aber doch sehr erweiterte Rechtsverfahren die Bestimmung des Angreifers bedeutend, wie schon oben bemerkt. Aber es gibt doch Fälle, wo, nachdem die Feindseligkeiten ausgebrochen sind, nicht leicht zu entscheiden ist, wer angefangen hat. Und da der Angreifer durchweg gewissermaßen automatisch bestimmt werden sollte, hilft sich das Protokoll mit einer (viel bewunderten) Vermutung: von den kämpfenden Parteien gilt nämlich diejenige als Angreifer (es können auch beide sein), die sich geweigert hat, den Rechtsweg zu beschreiten oder das Urteil oder den einstimmigen Bericht zu befolgen. Das ist ein Mißbrauch der juristischen Konstruktion: Präsumtionen sind am Platze im Privatrecht, aber nicht im öffentlichen Recht und auch nicht im Kriminalrecht, das man jetzt auf die Staaten übertragen will. Die Bezeichnung eines Staates als Angreifer ist, auch wenn man darin nicht die Brandmarkung eines Verbrechers sehen will, eine so schwere und folgenschwere Anschuldigung, daß man es nicht gewissermaßen dem Zufall überlassen darf, darüber zu entscheiden; es ist wohl der Mühe wert, daß man es materiell untersucht, auch wenn das Automatische dabei verloren ginge. Ein Staat, entgegnete man, könne ja dieser Gefahr aus dem Wege gehen, indem er seine Rechtspflicht gewissenhaft erfülle. Gewiß; aber es kann auch darüber, ob er sie erfüllt habe, ob der Gegner z. B. nicht trölerhaft immer und immer wieder seine Pflicht bestreite, Meinungsverschiedenheit entstehen; und verletzt ein Staat seine Rechts-Pflicht wirklich, so ist das noch kein Grund, ihn als den Angreifer hinzustellen, wenn er in Wirklichkeit vom anderen überfallen worden ist.

3. Wenn ein Staat durch Urteil, Schiedsspruch oder einstimmigen Bericht verpflichtet erklärt worden ist, dem anderen etwas zu leisten und er kommt dieser Pflicht nicht nach, so genügt es nicht, dem rechthabenden Staat zu verbieten, sich mit Gewalt Erfüllung zu verschaffen; man muß auch dafür sorgen, daß der unrechthabende erfüllt. Das tut aber das Protokoll nur in unzulänglicher Weise; es verweist wohl in Art. 4, Ziff. 6 auf die Befugnis des Rates, „die Maßnahmen vorzuschlagen, die dessen (des Berichtes) Vollzug sichern sollen"; aber einen Anspruch auf unweigerliche Zwangsvollstreckung gibt das nicht; der verurteilte Staat bleibt vielleicht ruhig im Besitz seines unrechtmäßigen Vorteiles, was besonders stoßend ist, wenn es sich um Gebiet oder Gebietsrechte handelt. Die Vollstreckungsordnung ist also ebenfalls weit davon entfernt, lückenlos zu sein; sie geht mehr darauf aus, den Krieg zu verhindern, als das Recht planmäßig zu verwirklichen. Eine solche Zwangsordnung wird aber unter souveränen Staaten, aus politischen wie rechtlichen Gründen, nach meiner Überzeugung nie möglich sein, weil der souveräne Staat die letzte Verfügung über die Gewalt behalten muß, wenn er souverän, d. h. Staat bleiben will; und wenn er es nicht bleiben will, so gibt es nur noch einen Staat und das Völkerrecht wird gegenstandslos. Der Fehler des Protokolls besteht nicht

darin, daß es das Zwangsverfahren nicht genug ausgebaut hat, sondern daß es, wie übrigens der Pakt selbst, sich zu viel darauf eingelassen hat. Hier werden sich die Hauptbedenken gegen das Protokoll erheben, wie die letzten Monate schon gezeigt haben. Darum sollte man sich nicht auf dieses Zwangsverfahren versteifen: im internationalen Verkehr werden Recht und Vernunft geübt, wenn die Staaten es wollen; wollen sie es nicht, so nützt aller Zwang nichts. Durch die freiwillige Pflege des Gerechtigkeitssinnes wird das Völkerrecht Fortschritte machen, nicht durch scharfsinnig aufgebaute Zwangsapparate; denn folgerichtig kann ein überstaatlicher Zwang im Völkerrecht doch nicht durchgeführt werden. Und noch allgemeiner darf gesagt werden: Kein völkerrechtliches System, und vorab nicht ein so kompliziertes, trägt die Gewähr richtigen Funktionierens in sich selbst. Auch wenn alles vorgesehen und geregelt ist, so sind es immer die Staaten selbst, d. h. die Rechtsunterworfenen und die Beteiligten oder Mitbeteiligten, die das Räderwerk treiben, im Rat und in der Versammlung, und nichts bürgt dafür, daß sie stets, übereinstimmend, das Richtige einsehen und wollen. Man denke nur an den Korfukonflikt des vergangenen Jahres: wie froh war man, nicht zu enge und strenge Verfahrensvorschriften zu haben. Jener dem Völkerrecht anhaftende Mangel soll zwar kein Grund sein, gar nichts zu tun, und gar kein Schiedsverfahren vorzusehen; aber das Verfahren sollte so einfach, so wenig formalistisch, so anpassungsfähig wie möglich sein. Denn schließlich kommt es immer auf den ehrlichen Willen der einzelnen Staaten an.

Was endlich die **Stellung der Schweiz** betrifft, so ist zu sagen, daß das Protokoll uns wie jedem Staat wertvolle Garantien für den Frieden überhaupt und für die friedliche Beilegung der Streitigkeiten gibt, daß es aber die Hilfspflichten der Schweiz zwar nicht grundsätzlich verändert, aber bestimmter umschreibt und schärfer hervortreten läßt.

Das erste bedarf keiner weiteren Ausführung: nachdem die Schweiz dem Völkerbund beigetreten ist, muß sie mithelfen, den Weltfrieden zu wahren und sie selbst hat das größte Interesse an der friedlichen, rechtlichen Beilegung der internationalen Streitigkeiten, da sie keine bessere Waffe hat als das Recht.

Dagegen bedarf die zweite Behauptung noch der Begründung:

Die Hilfspflichten im Falle der Zwangsvollstreckung gegen einen Staat sind namentlich in Art. 11, Abs. 3, des Protokolles geordnet. Es heißt dort: „Gemäß Abs. 3 von Art. 1 der Völkerbundsatzung verpflichten sich die unterzeichneten Staaten, einzeln und insgesamt, dem angegriffenen oder bedrohten Staate zu Hilfe zu kommen, und sich gegenseitig Unterstützung zu leihen, mittelst Erleichterungen und gegenseitigen Austausches in Beziehung auf Rohmaterialien und Nahrungsmitteln (denrées, supplies) jeder Art, mittelst Eröffnung von Krediten, Beförderungen und Transites, und zu diesem Zwecke alle in ihrer Macht stehenden Maßregeln zu treffen, um die Sicherheit der Verbindungen des angegriffenen oder bedrohten Staates zu Land und zu Wasser aufrecht zu halten."

Sieht man in Art. 16, Abs. 3, des Paktes, dessen Ausführung die angeführte Bestimmung sein soll, nach, so ist da in der Tat die Rede von der gegenseitigen Unterstützung in der Anwendung der wirtschaftlichen und finanziellen Maßregeln. Es steht allerdings dort auch, die Staaten sollen sich gegenseitig unterstützen „pour résister à toute mesure spéciale dirigée contre l'un d'eux par l'Etat en rupture du pacte"; und die Staaten werden ferner verpflichtet, die nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Durchzug der Truppen auf ihrem Gebiete zu erleichtern. Den Durchzug fremder Truppen ist nun die Schweiz nach der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 nicht verpflichtet, zu gestatten, und sie ist auch nicht verpflichtet, an militärischen Übungen teilzunehmen oder die Vorbereitung militärischer Übungen auf ihrem Gebiete zu dulden. Sie braucht also, das ist unzweifelhaft, nicht durch militärische Maßregeln an militärischen Operationen anderer Staaten teilzunehmen; und ebenso wenig braucht sie den Transit von Munition und Kriegsgerät zu gewähren.[3]) Braucht sie aber auch nicht durch wirtschaftliche Zusammenarbeit diese Operationen zu unterstützen und zu erleichtern und kann sie die in Art. 11 vorgesehene Mitwirkung verweigern, wenn und sobald diese Mitwirkung den **militärischen** Operationen anderer Mitglieder des Völkerbundes zugute kommt?

Ich bezweifle es; man wird eben, wie ich immer angenommen habe, die wirtschaftliche von der militärischen Neutralität nicht so scharf trennen können; das Protokoll zeigt diesen Zusammenhang deutlicher, als es Art. 16 des Paktes getan hatte; der Zusammenhang liegt aber in der Natur der Dinge und bestand schon vorher.

Teilt man diese Auffassung, daß sich die militärische und die wirtschaftliche Neutralität nicht trennen lassen, und ist man auch der Ansicht, daß, namentlich nach den Erfahrungen des letzten Krieges, ein Staat nicht als neutral betrachtet werden kann, der die eine Kriegspartei wirtschaftlich und finanziell unterstützt, so wird man von diesem Ergebnis nicht überrascht sein. Wir sind eben mit dem Eintritt in den Völkerbund nicht nur in dieser Beziehung, unserer Überlieferung zuwider, in die allgemeine Weltpolitik hineingekommen. Das war unvermeidlich: wir müssen unser Teil Risiko tragen. Dieser Teil wird, wie mir scheint, durch das Protokoll nicht wesentlich verschärft. Wir wollen aber, da wir die Gefahr mittragen, auch die Vorteile der Mitgliedschaft haben. Und diese Vorteile werden durch das Protokoll wesentlich vermehrt.

Die Gründe für den Beitritt überwiegen daher. Aber wir werden nicht unseren Beitritt erklären wollen, bevor wir wissen, daß die Mehrheit der ständigen Mitglieder des Rates unterschreibt, was gegenwärtig schon weniger wahrscheinlich ist, als vor zwei Monaten. Wir müssen das wünschen, nicht nur damit wir beitreten können, sondern vor allem damit dem Frieden der Welt gedient sei.

[3]) Wie der Herausgeber dieser Zeitschrift im Novemberheft, S. 491, annahm.