

Was wird aus dem Völkerbund?

Der Ruf nach einer neuen
Haager Konferenz

Von

Ludwig Bernhard

ord. Prof. der Staatswissenschaften
an der Universität Berlin



Berlin
Verlag von Julius Springer
1920

Ausschließliche Auslieferung für Holland
und die holländischen Kolonien durch
Meulenhoff & Co., Amsterdam.
Preis für Holland und die holländischen
Kolonien 1 Gulden.

Was wird aus dem Völkerbund?

Der Ruf nach einer neuen
Haager Konferenz

Von

Ludwig Bernhard

ord. Prof. der Staatswissenschaften
an der Universität Berlin



Berlin
Verlag von Julius Springer
1920

ISBN-13: 978-3-642-98827-1
DOI: 10.1007/978-3-642-99642-9

e-ISBN-13: 978-3-642-99642-9

Herrn Albert Andriess
in Amsterdam

freundschaftlich zugeeignet.

Nachdem der Völkerbund am 16. Januar 1920 zum ersten Male in das politische Leben der Welt eingegriffen hat, muß mit dem neuen Faktor gerechnet werden.

Bisher durfte man sich damit begnügen, seine Schwächen zu verspotten. Denn nicht ganz hoffnungslos schien es, daß es der internationalen Kritik noch in letzter Stunde gelingen werde, eine Revision des Grundgesetzes zu erreichen.

Jetzt jedoch gilt es weiterzuarbeiten. Es gilt, auf die Kräfte hinzuweisen, die jetzt heranzuziehen sind, damit der unter dem Machtprinzip erstarrende Völkerbund dennoch Segen stifte.

Inhalt.

	Seite
I. Der Geist des Völkerbundes	5
1. Die Politiker des Völkerfriedens	7
2. Die Politiker der Macht	11
3. Der britische Generalsekretär.	16
4. Die schwache Stelle	18
II. Der Geist der Internationalen Verständigung	20
5. Internationale Kultur in Holland	21
6. Gefährdung und Verteidigung der internationalen Arbeit	27
7. Internationale Rechtsprechung	30
8. Internationale wissenschaftliche Arbeit	32
9. Internationale Vermittlung	36
III. Der Ruf nach einer neuen Haager Konferenz	39

I. Der Geist des Völkerbundes.

Mit einem höchst peinlichen Zwischenfall begann am 25. Januar 1919 die Grundsteinlegung zum Völkerbund:

Im großen Sitzungssaal des Auswärtigen Amtes zu Paris waren die Vertreter der alliierten und assoziierten Mächte versammelt. Auf der Tagesordnung stand als erster Punkt „Société des Nations“. Nachdem Wilson und Léon Bourgeois die Bedeutung der Stunde in großen Reden gefeiert, nachdem aus Orlandos Mund begeisterte Perioden geflossen, nachdem Lloyd George einige kurze englische Sätze gebrummt hatte, die mit den Worten endeten: „Ich weiß nicht, ob es gelingen wird. Wenn es gelingt, wird es ein großes Werk sein“, stellte der Delegierte einer kleinen Macht die vorwitzige Frage, wie denn die Kommission zusammengestellt sein solle, welche das Grundgesetz des Völkerbundes zu schaffen habe. Clemenceau unterbrach ihn mitten im Satze mit der Bemerkung, davon werde noch die Rede sein.

Nach einer kleinen Pause aber gab Clemenceau folgende schriftlich fixierte Erklärung ab:

„Die Großmächte haben je zwei Delegierte (insgesamt also 10) bestimmt, um an der Kommission teilzunehmen. Es ist beschlossen worden — il a été décidé —, daß die anderen (22) Mächte zusammen fünf Delegierte zu wählen haben.“

Diese Worte erregten in der großen Diplomatenversammlung beträchtliche Unruhe. Elf Staatenvertreter meldeten sich fast gleichzeitig zum Wort.

„Mit einem gewissen Erstaunen“, so sprach der brasilianische Jurist und Finanzmann Joao Pandia Calogeras, „höre ich aus dem Munde des Präsidenten immerfort: il a été décidé ceci, il a été décidé cela. Wer hat beschlossen?“

Wir sind eine souveräne Versammlung. Das normale Organ für unsere Beschlüsse scheint mir die Konferenz selbst zu sein.“

Ganz in demselben Sinne protestierte Venizelos, der vielgewandte Ministerpräsident Griechenlands, und ebenso die Vertreter von Belgien, von Polen, von Tschechoslowakien, Serbien, Rumänien, Portugal, China und Siam. Ja sogar ein Vertreter der englischen Dominien, der kanadische Minister Robert Borden, warnte vor den Folgen eines so diktatorischen Beschlusses. Dringend rieten die erfahrenen Männer, welche die Stimmung in ihren Ländern kannten, nicht gerade die Völkerbundberatung mit so einseitiger Betonung der Macht zu eröffnen. Die anderen Kommissionen der Friedenskonferenz möge man immerhin nach Gesichtspunkten der Macht zusammensetzen, aber die Völkerbundkommission?

Da nahm Clemenceau, der sich inzwischen leise mit Lloyd George unterhalten hatte, das Wort: „Ja, wir haben beschlossen! . . . soeben erinnert mich der Ministerpräsident von Großbritannien daran, daß an dem Tage, an dem der Krieg endete, die Alliierten zwölf Millionen kämpfender Soldaten auf den Schlachtfeldern hatten. Das ist ein Rechtsanspruch — c'est un titre! Wenn wir nicht die große Frage des Völkerbundes vor Augen gehabt hätten, hätten wir vielleicht nach niemand gefragt als nach uns allein. Das war unser Recht. Wir haben also beschlossen, je zwei Delegierte zu ernennen. Ferner haben wir beschlossen, Sie einzuladen, en bloc fünf Delegierte zu ernennen¹⁾.“

¹⁾ Clemenceau sagte wortlich: „Oui, nous avons décidé! . . . Les cinq grandes Puissances, dont l'action doit être justifiée aujourd'hui devant vous, sont en mesure de le faire. Tout à l'heure, le Premier Ministre de la Grande-Bretagne me rappelait, qu'au jour où la guerre a cessé, les Alliés avaient sur les champs de bataille douze millions de soldats combattants: c'est un titre! . . . et si nous n'avions pas en devant nous la grande question de la ligue des Nations, peut-être nous aurions nous été égoïstement conduits .

Nach diesem Appell an die Macht wurde der Beschluß der Großmächte ohne Widerspruch angenommen.

Aber so allgemein war das Gefühl, überrumpelt worden zu sein, und so groß die Sorge, der peinliche Auftakt werde die Idee des Völkerbundes schädigen, daß die Vertreter der kleinen Mächte zwei Tage später die Frage noch einmal anrührten und einen Vermittlungsvorschlag machten. Als Redner schickten sie den bei den Machthabern der Entente beliebten tschechoslowakischen Ministerpräsidenten Carl Kramarsch vor. Vorsichtig begann er mit der Bemerkung, daß es ihm fernliege, die überlegene Macht zu unterschätzen, aber der großen Zahl kleiner Staaten sei es unmöglich, sich auf fünf Vertreter gleichsam zu konzentrieren. Deshalb, so schlug er vor, möge man die Gesamtzahl der Sitze auf 25 erhöhen, davon den Großmächten 15, den übrigen aber insgesamt 10 Sitze einräumen.

Jedoch auch dieser Vermittlungsvorschlag wurde vom Vertreter der Großmächte abgelehnt. So kam die Kommission zustande, welche die Satzung des Völkerbundes zu entwerfen hatte¹⁾.

1. Die Politiker des Völkerfriedens.

In wie hohem Maße dieses Vorspiel für den Gang der Dinge bezeichnend war, war damals noch nicht zu erkennen. Im Gegenteil, die Kommission, die nunmehr an die Arbeit gehen sollte, schien jede Gewähr für ein der Völkerverständigung günstiges Ergebnis zu bieten. Denn die

à ne consulter que nous mêmes. C'était notre droit. Nous avons donc décidé de nommer chacun deux délégués, puis qu'on me le pardonne, nous avons décidé de vous inviter à nommer en bloc cinq délégués.“ Vgl. Protocole No. 2 de la Conférence des Préliminaires de Paix. Séance plénière du 25. Janvier 1919.

¹⁾ Die kleinen Mächte — oder wie es in der Sprache der Friedenskonferenz hieß — „les puissances à intérêts particuliers“ — einigten sich auf folgende fünf Männer: Hymans (belgischer Ministerpräsident), Epitacio Pessoa (designierter Präsident von Brasilien), Wellington Koo (China), Reis (Portugal) und Vesnitsch (Serbien).

beiden Machtpolitiker nahmen an den Beratungen nicht teil. An Stelle Clemenceaus saß Léon Bourgeois, an Stelle Lloyd Georges saß Lord Robert Cecil. Den Vorsitz führte Wilson. Da dieses Triumvirat die drei mächtigsten Staaten repräsentierte, brauchten die Anhänger der Völkerbundidee nicht bange zu sein. Denn jeder dieser Männer war nicht nur ein genauer Kenner des Völkerbundproblems, sondern auch ein begeisterter Vorkämpfer der internationalen Idee¹⁾.

Lord Robert Cecil hatte schon vorher in seinen schlichten Reden, deren verhaltene Glut selbst die kältesten Skeptiker Englands in Bann hielt, über seinen Standpunkt keinen Zweifel gelassen. Für ihn war die internationale Verständigung nicht eine Frage, die nach den jeweiligen Interessen Englands so, aber auch anders beantwortet werden konnte. Nach seiner Überzeugung wäre die gesamte westliche Kultur zum Untergang verdammt, wenn es nicht gelinge, nach diesem furchtbaren Kriege einen internationalen Bund zu schaffen, zu dem alle Völker Vertrauen haben könnten. Und Lord Robert Cecil ist ein Mann, der den Mut seiner Überzeugung hat. Das hat er später vor aller Welt bewiesen, als er mitten im höchsten Siegestaumel im britischen Unterhause die Friedensbedingungen Punkt für Punkt zu kritisieren wagte²⁾.

¹⁾ Die fünf Großmächte waren durch folgende zehn Männer vertreten:

Vereinigte Staaten: Präsident Wilson und Oberst House.

Großbritannien: Lord Robert Cecil und General Smuts.

Frankreich: Léon Bourgeois und der Doyen der Pariser Juristenfakultät Ferdinand Larnaude.

Italien: Orlando und Scialoja.

Japan: Baron Makino und Vicomte Chinda.

²⁾ In seiner großen Rede am 21. Juli 1919 wendete er sich:

1. gegen den sogenannten polnischen Korridor, der Ostpreußen von Westpreußen trennt,
2. gegen die langjährige Besetzung der Rheinbrückenköpfe,
3. gegen die langjährige Besetzung des Saargebiets,
4. gegen die Unbestimmtheit der Deutschland auferlegten Entschädigungssumme,

Und Léon Bourgeois! Seit einem Menschenalter eine führende Persönlichkeit in allen Fragen der internationalen Verständigung. Léon Bourgeois ist es gewesen, der aus dem unklaren Programm der ersten Haager Konferenz die Gedanken der internationalen Rechtsprechung herausgeschält hatte. Er war es, der als Präsident der Arbitrage-Kommission die Schaffung des permanenten Haager Schiedsgerichts durchgesetzt hatte. Er hatte für alle internationalen Rechtsfragen den Grundsatz proklamiert: „Es gibt keine großen und keine kleinen Mächte. Wenn es sich darum handelt, Ideen und Rechtsansprüche abzuwägen, muß jede Ungleichheit weichen. Das Recht der Kleinsten und Schwächsten muß dann ebenso schwer wiegen wie das der größten Mächte¹⁾.“

Wenn jetzt solche Männer England und Frankreich in der Völkerbundkommission vertraten und Präsident Wilson den Vorsitz führte, er, der erklärt hatte, der Völkerbund sei „the central object“ der Friedenskonferenz, dann konnte man wohl eine Völkerbundsatzung erwarten, die den internationalen Bedürfnissen gerecht wurde.

Jedoch es lief ganz anders. Gerade die beiden in der Frage des Völkerbundes sichersten Männer — Lord Robert Cecil und Léon Bourgeois — mußten sich sozusagen gegenseitig aufheben. Denn ihr Wesen war voneinander verschieden wie Wasser vom Feuer:

Léon Bourgeois wollte in der Kommission zum Ziel kommen, indem er die beiden Kernfragen der internationalen Verständigung klarstellte: Erstens die obligatorische Gerichtsbarkeit, zweitens die Abrüstung. In bezug auf den ersten Punkt wünschte er, daß der Grundsatz der obliga-

5. gegen die weitgehenden Befugnisse der Wiederherstellungskommission gegenüber der deutschen Staatsverwaltung,
6. gegen die Ablieferung der Milchkühe,
7. gegen die Auslieferung des Deutschen Kaisers.

¹⁾ Vgl. Actes et documents de la première conférence, La Haye, Imprimerie Nationale, 1899, Rede vom 9. Juni 1899.

torischen Arbitrage angenommen werde, und daß ein ständiger Gerichtshof mit unabhängigen Richtern die Ausführung der internationalen Pflichten überwache. Unzweideutige Bestimmungen verlangte er. Alle Staaten, auch die Sieger, sollten die Ansprüche ihrer Souveränität einschränken.

Für den zweiten Punkt verlangte er eine wirkliche Kontrolle der Abrüstung und gleichzeitig die Aufstellung einer starken „Militärmacht des Völkerbundes“ gegen solche Staaten, die sich eines Rechtsbruchs schuldig machten.

Das war Léon Bourgeois.

Ganz im Gegensatz zu dieser Bestimmtheit erwartete Lord Robert Cecil alles Heil von einem sich nirgends festlegenden, nirgends bestimmten Appell an die öffentliche Meinung. Lord Cecil hat diese seine Haltung später im House of Commons mit den Worten verteidigt: „Nicht auf die gewaltsame Ausführung der Beschlüsse des Völkerbundes wollen wir uns verlassen, das wäre, wie die Dinge nun einmal liegen, ganz unpraktisch. Vielmehr wollen wir vertrauen auf die öffentliche Meinung.“ Dem permanenten Gerichtshof wollte er daher keine Gewalt geben, sondern er meinte: ganz von selbst werde der permanente Gerichtshof eine Tradition schaffen, die allmählich als ein Teil der öffentlichen Meinung eine zwingende Wirkung ausüben werde. Die Einschränkung der Bewaffnung durch wirkliche Kontrollen hielt er für undurchführbar: „Es ist zwar leicht, über die Erwünschtheit der Abrüstung zu sprechen; aber man nehme nur einmal ein Stück Papier zur Hand und schreibe exakt auf, was denn eigentlich geschehen soll; dann wird man die Schwierigkeit enorm finden.“ Hingegen meinte er, daß eine gut unterrichtete öffentliche Meinung in den großen Staaten allmählich ganz von selbst zu einer Beschränkung der Rüstungen drängen werde. Wie bezeichnend für Lord Cecil, daß er das einzige einigermaßen bestimmte Institut, nämlich das permanente Sekretariat des Völkerbundes, definierte als „eine permanente Verkörperung der internationalen öffentlichen Meinung“.

So bestand eine weit auseinanderklaffende Differenz in der Geistesrichtung zwischen dem scharf und bestimmt abgrenzenden Léon Bourgeois und dem alle Schärfe und Bestimmtheit fiehenden Lord Robert Cecil. Über ihnen aber als Vorsitzender der Kommission waltete Präsident Wilson mit seiner unvergleichlichen Kunst, disparate Begriffe zu verschwommenen, vieldeutigen, irreführenden Gedankengebilden zu verbinden.

2. Die Politiker der Macht.

In solcher Atmosphäre hatten die hinter den Kulissen wachenden Machtpolitiker leichtes Spiel. Was wollten Clemenceau und Lloyd George?

Als damals im Hotel Crillon in Paris das Grundgesetz des Völkerbundes entworfen wurde, muß ein Gefühl der Sorge die mächtigen Männer beschlichen haben. Eine internationale Organisation sollten sie schaffen, welche eines Tages einen Teil der Weltherrschaft an sich ziehen könnte. Die unermeßliche Gewalt, die der blutigste Sieg der Geschichte ihnen verliehen hatte, waren sie im Begriff, mit eigenen Händen zu bedrohen. Und nirgends schien eine wirkliche Macht, nirgends eine politisch maßgebende öffentliche Meinung solches Opfer von ihnen zu fordern. Im Gegenteil: die englischen Koalitionswahlen hatten soeben erst gezeigt, wie stark die nationalistischen Ideen im englischen Volke waren. In Frankreich gar drohte Marschall Foch, einen großen Teil der öffentlichen Meinung mit sich zu reißen, als er davor warnte, einem Völkerbunde zu vertrauen. „Nicht der Bund der Völker, sondern nur die ewige Besetzung der rheinischen Brückenköpfe kann Frankreichs Zukunft sichern“, das war seine Parole.

Die aktive englische Presse, insbesondere die Northcliffe-Blätter, hatte ihr Hauptquartier nach Paris verlegt. In enger Verbindung mit den großen französischen Journalen wachten sie darüber, daß der Völkerbundgedanke „in

engen Grenzen“ bleibe. Sie fürchteten, der Völkerbund werde „verweichlichend“ wirken, und die damit zusammenhängenden pazifistischen und antimilitaristischen Ideen könnten eine Gefahr werden für die Zukunft der angelsächsischen Weltherrschaft und für die Sicherheit der soeben erst befestigten französischen Kontinentalmacht.

Das etwa waren die Gedanken, die während der entscheidenden Wochen Tag für Tag in den großen englischen und französischen Blättern wiederkehrten. Den beiden mächtigsten Männern aber, Lloyd George und Clemenceau, konnte diese Agitation nicht unsympathisch sein. Cachin sagte wohl nicht mit Unrecht: Clemenceau habe niemals geglaubt, daß dieser Krieg der letzte sein werde. In seinen Augen sei die Menschheit ewig dazu verdammt, sich zu bekriegen. Hieraus folge, daß der Friede für solchen Mann logisch nur bedeuten könne: den Gegner völlig zu vernichten und ihn mit einem Bund von Staaten zu umgeben, die bis an die Zähne bewaffnet sind. Clemenceaus Senatsrede vom 11. Oktober 1919 ist ja dann in ihrer Ironie auch deutlich genug gewesen: „Ich weiß nicht, ob der Krieg ein Zwischenakt des Friedens oder der Friede ein Zwischenakt des Krieges ist. . . . Ich glaube nicht, daß es auch nur eine Minute gibt, in der die Menschen nicht irgendwo auf den Kontinenten der Erde beschäftigt wären, einander anzugreifen und zu töten. Ich behaupte nicht, daß sich dieser Sachverhalt nicht ändern wird.“ Bei diesen Worten wendete sich Clemenceau lächelnd zum Berichterstatter des Senats und fügte in seiner burschikosen Art hinzu: „Ihr ängstliches Aussehen läßt mich vermuten, daß Sie eine derartige Behauptung von mir erwarteten.“ Das war der Mann der „douze millions de soldats combattants“.

Und Lloyd George?

Er gebrauchte damals sehr häufig und etwas gering-schätzig den Ausdruck „Experiment des Völkerbundes“; wie er auch einige Monate später im Britischen Unterhause immer von neuem betonte: „The League of Nations is an

experiment“; „it must be treated as a great experiment“; „it is in an experimental stage“¹⁾.

Die Machtpolitiker ließen deshalb der Völkerbundkommission durchaus nicht freie Hand. Im Gegenteil. Schon in der ersten Kommissionssitzung, noch ehe ein Wort gesprochen war, lag gedruckt, in englischer Sprache, der Entwurf einer Völkerbundsatzung auf dem Tisch. Die Geschäftsordnung wurde nach englisch-amerikanischer Methode gehandhabt, d. h. es wurden keine Gegenentwürfe zugelassen, sondern die Mitglieder der Kommission waren darauf beschränkt, zu dem gedruckten Entwurf Amendements zu beantragen. Sobald aber ein Amendement eine kühne Spitze zeigte, wurde mitgeteilt, daß diese oder jene Großmacht Bedenken dagegen habe. So widersetzte sich z. B. das britische Kabinett gegen jede von einer internationalen Stelle ausgehende Kontrolle der Abrüstung. Aber auch die kleineren Götter waren kühl und skeptisch. Insbesondere hatten die beiden einander feindlichen „Adriapolitiker“, der Italiener Scialoja und der Serbe Vesnitsch — wie Léon Bourgeois sich diplomatisch ausdrückte — „nicht die großen Erwartungen von der moralischen Kraft des Völkerbundes“.

Die einzigen, die sich wirklich geltend zu machen suchten, waren der Brasilianer Epitacio Pessoa und der chinesische Diplomat Wellington Koo. Sie haben nichts erreicht. —

Das waren die Vorgänge, die zu dem wohlbekannten Ergebnis führten.

Vergebens haben dann die zum 20. und 21. März 1919 nach Paris berufenen Vertreter der neutralen Staaten versucht, die allzudeutlich hervortretende Herrschaftsstellung des Völkerbundes durch eine Änderung der Satzung zu beseitigen. (Nur Spanien stimmte eifertig allem zu, was die Pariser Kommission der Alliierten beschlossen hatte.

¹⁾ Vgl. Parliamentary Debates, House of Commons, 21. Juli 1919, S. 662.

Schon am 3. April erging von Madrid nach Paris die offizielle Bestätigung. Zur Belohnung erhielt Spanien einen der vier Sitze, welche im Völkerbundrate für die „kleineren Mächte“ reserviert sind.)

Ganz anders die übrigen Neutralen: Im scharfen Gegensatz zu den Vorschlägen der Schweiz, Hollands und der drei skandinavischen Länder (übrigens auch im Gegensatz zu dem Entwurf der nordamerikanischen „League to enforce peace“) steht das Prinzip, den Völkerbund durch eine möglichst starke leitende Zentralgewalt beherrschen zu lassen¹).

Welchen Rückschritt gegenüber den schon von den Haager Konferenzen als selbstverständlich angenommenen Grundsätzen bedeutet es z. B., wenn Artikel 15 den „Rat“, also eine politische, nach Gesichtspunkten der Macht einseitig zusammengesetzte Behörde, zur Schlichtung der nicht durch ein Schiedsgericht erledigten internationalen Streitigkeiten ermächtigt, statt dies einer unparteiischen, mit allen Garantien umgebenen Körperschaft zu überlassen.

Und dann das „Mandatsystem“ des Artikel 22, welches „eine heilige Aufgabe der Zivilisation“ („a sacred trust of civilisation“, „une mission sacrée de civilisation“) verwirklichen will, indem es Afrika rücksichtslos nach dem Gesichtspunkt englischer Machtinteressen aufteilt. In Frankreich hat dieser Artikel ironische Heiterkeit geweckt. Senator Lucien Cornet nannte ihn „eine Monstrosität, die man in Musik setzen sollte“, und der bekannte Kolonialpolitiker Robert de Caix, Sekretär der französischen Afrikakommission, schrieb, als er im Frühjahr 1919 von den „Annales Coloniales“ aufgefordert wurde, zu dem Mandats-

¹) Vgl.: Entwurf eines Völkerbündungsvertrages (von der Schweizer offiziellen Kommission). Ferner Bericht der niederländischen Kommission (sog. commissie Loeff), welcher der zweiten Kammer vorgelegt worden ist; ferner „Avant-Projet de Convention sur une organisation juridique internationale“ (Skandinavien) und „Tentative Draft Convention for a League of Nations“ von der amerikanischen „League to Enforce Peace“.

artikel des Völkerbundes Stellung zu nehmen: Er müsse es ablehnen, weil er fürchte, daß seine Meinungsäußerung zu einem Skandal führen werde.

Den Symptomen eines herrischen Geistes, der im Grundgesetz des Völkerbundes herrscht, entsprechen überall da, wo von Pflichten die Rede ist, die Symptome der Schwäche, die Entschlußlosigkeit.

So sind überall, wo eine Einschränkung der Souveränität, wo Abrüstung verlangt wird, die unbestimmtesten Sätze zu finden, z. B. „der Rat bereitet unter Berücksichtigung der geographischen Lage und der besonderen Verhältnisse eines jeden Staates Abrüstungspläne vor zur Prüfung und Entscheidung der verschiedenen Regierungen“ (en vue de l'examen et de la décision des divers Gouvernements).

Statt der geforderten internationalen Kontrolle der Rüstungen ist nur erreicht das etwas komisch wirkende Versprechen, „sich in der offensten und erschöpfendsten Weise gegenseitig jede Auskunft zu geben über den Stand der Rüstungen, der Heer-, Flotten- und Luftflottenprogramme und über diejenigen Industrien, welche auf Kriegszwecke eingestellt werden können“.

Gänzlich nichtssagend aber wird die Sprache des Grundgesetzes, wo die militärische Völkerbundexekutive behandelt wird. (Artikel 16.) Da heißt es in bezug auf die Zusammensetzung der bewaffneten Kräfte, die „den Bundesverpflichtungen Achtung verschaffen sollen“, daß der Völkerbundrat den verschiedenen beteiligten Regierungen „anempfehlen“ solle (recommander), mit welchen Land-, See- und Luftkräften sich jeder Staat zu beteiligen habe.

So ist das Grundgesetz des Völkerbundes beschaffen: Herrisch in den Artikeln, welche die Zentralgewalt der Großmächte befestigen sollen. Unbestimmt, fast verwaschen in den Artikeln, welche den mächtigen Staaten internationale Verpflichtungen auferlegen.

3. Der britische Generalsekretär.

Bereits im Sommer 1919 waren im Sekretariat des — damals noch gar nicht existierenden (!) — Völkerbundes etwa hundert Beamte tätig. Solche Eile hatten England und Frankreich, ihrer künftigen internationalen Zentralgewalt ein praktisches Organ zu geben. Das Sutherland-House in London war für exterritorial erklärt und dem Sekretariat als Bureaugebäude überlassen worden. Die Abteilungschefs des Sekretariats begannen alsbald ihre Studienreisen, um sich „vor der Geburt des Völkerbundes“, wie sich einer der Herren ausdrückte, über die internationalen Verhältnisse zu informieren.

Diese Zentralbehörde, die es so eilig hatte, zu werden und zu wachsen, soll das administrative Verbindungsstück sein zwischen den verschiedenen Organen des Völkerbundes. Die Satzung sagt das mit den Worten: „Der Generalsekretär des Bundes ist ohne weiteres (de droit) auch Generalsekretär der Bundesversammlung und des Rates“ (Artikel 6); während aber Rat und Bundesversammlung nur zeitweilig tagen, ist das Sekretariat eine permanente Behörde. (Artikel 2.)

Welches sind die Befugnisse?

Entsteht zwischen Bundesmitgliedern eine Streitfrage, die der Schiedsgerichtsbarkeit nicht unterbreitet wird, so veranlaßt der Generalsekretär alles Nötige zu erschöpfender Prüfung und Untersuchung (*prend toutes dispositions en vue d'une enquête et d'un examen complets*) (Artikel 15).

Ferner: Jeder Vertrag oder jede internationale Abmachung (*Engagement*), die ein Bundesmitglied künftig abschließt, ist unverzüglich beim Sekretariat einzutragen. Kein solcher Vertrag und keine solche internationale Abmachung ist vor dieser Eintragung rechtsverbindlich (Artikel 18).

Alle Beamten des Sekretariats werden mit Zustimmung des Rates vom Generalsekretär ernannt (Artikel 6).

Der Leiter dieser permanenten, umfassenden und über alles orientierten Behörde ist der Engländer Sir James Eric Drummond. Seine Ernennung wurde in England als ein diplomatischer Sieg aufgefaßt. Als eine Behörde „von enormem Werte“ (of enormous value) wurde das Sekretariat im englischen Unterhause charakterisiert. Die Ernennung des Engländers wurde auf Wunsch der englischen Vertreter in einer besonderen Anlage zur Völkerbundssatzung ausdrücklich befestigt: „Premier Secrétaire Général de la Société des Nations: L'honorable Sir James Eric Drummond. K. C. M. G.; C. B.“

Wer ist James Eric Drummond? Ein Eton-Schüler. Damit ist schon viel gesagt. Gesagt ist damit, daß er dem erlesenen Kreise des politisch interessierten englischen Adels angehört. Aus dem Eton-College ist eine lange Reihe berühmter Parlamentarier und großer Verwaltungsmänner hervorgegangen. Man spricht von „Eton education“ in der britischen Beamtschaft, wie man in Preußen von der Korps-erziehung sprach. Alle Eton-Schüler aber, gleichviel, ob sie in die parlamentarische Laufbahn oder in die Laufbahn der „parteilosen Verwaltungsbeamten“, der permanents, einbiegen — alle sind seit ihren Jugendjahren erfüllt von dem Gedanken an die Größe und Macht des britischen Weltreichs.

Sehr früh wurde James Eric Drummond in das Auswärtige Amt berufen. Erst fünfundzwanzigjährig war er damals. Bald lernte er dort, schnell emporsteigend, als Private Secretary des Unterstaatssekretärs, die geheimsten Tiefen der britischen Kabinettspolitik kennen. Wenige Monate nach der Agadir-Affäre, als die Katastrophe sich rasch vorbereitete, wurde er dem englischen Ministerpräsidenten als Spezialreferent für die auswärtigen Angelegenheiten beigegeben. Bei Kriegsausbruch bekleidete er dieses Amt. Im Jahre 1915 aber ernannte ihn das Kabinett gelegentlich der Schaffung des englischen Koalitions-

ministeriums zum Private Secretary des Staatssekretärs des Äußeren.

Also hat dieser Mann auf höchst einflußreichem Posten teilgenommen an der diplomatischen Durchführung der neuesten britischen Politik. Nach dem Waffenstillstand aber wirkte er gleichsam als Kabinettschef der „großen Vier“, der „Big Four“, und erwies hier eine nie versagende Kunst des Ausgleichens¹⁾.

So erhielt dieser sichere Mann der britischen Außenpolitik seine internationale Weihe und wurde dann von der englischen Regierung präsentiert, um die Behörde zu leiten, von welcher der Generalsekretär der Nordischen Interparlamentären Union im September 1919 gesagt hat: „Sie wird den Schwerpunkt des ganzen Völkerbundes bilden“²⁾.

4. Die schwache Stelle.

Man darf aber, wenn man diese Entwicklung beobachtet, folgendes nicht übersehen: Alles das, was so beherrscht vom Prinzip der Gewalt zustande gekommen ist, alles das hätte überhaupt nicht entstehen können, wenn die mächtigen Sieger nicht gefühlt hätten, daß die Sehnsucht nach internationaler Verständigung eine emporsteigende Macht ist. Die Männer, welche die Grundlagen des Völkerbundes legten, mögen im tiefsten Herzen Gegner einer internationalen Verständigung sein, aber dennoch konnten sie sich nicht der Notwendigkeit entziehen, eine wenn auch unvollkommene Grundlage der internationalen Verständigung zu schaffen. Infolgedessen sind im Grundgesetz des Völkerbundes zwei ganz verschiedenartige Gedanken miteinander verflochten:

¹⁾ Sir James Eric Drummond und P. Dutasta waren die beiden Hilfskräfte. Aber während Dutasta als Generalsekretär der Friedenskonferenz wesentlich damit beschäftigt war, die kleineren Mächte zu informieren und den Notenwechsel mit den Feinden zu leiten, stand Sir James Eric Drummond den leitenden Männern der Großmächte zur Seite.

²⁾ Vgl. Beratungen der Elften Nordischen Interparlamentären Versammlung in Stockholm, 2. September 1919.

einmal der Gedanke der internationalen Verständigung; zum andern aber der Gedanke der Aufrechterhaltung internationaler Ordnung durch die siegreichen Großmächte. Oder anders ausgedrückt: Einmal die Weiterbildung der Haager Völkerrechtsgedanken, zum andern aber die Weiterbildung der im Kriege geschaffenen „Assoziation“ der Mächte.

Alle Unklarheiten, alle Unvollkommenheiten, alle Widersprüche erklären sich aus diesem Gegensatz. Alle Versuche, schließlich doch zu einem Ergebnis zu kommen, müssen hier anknüpfen. Und man kann auch schon die Stelle erkennen, an der die Weiterbildung hervorbrechen wird: In Artikel 4 heißt es: „Der Rat (die Spitze des Völkerbundes) besteht aus fünf Vertretern der Großmächte und aus vier Vertretern anderer Bundesmitglieder“. Die fünf Großmächte behalten sich also permanente Vertretungen vor, während die übrige Welt sich mit vier auf Zeit gewählten Vertretern begnügen soll.

Nicht einmal die „Bundesversammlung“, also nicht einmal die Gesamtheit der Mitglieder des Völkerbundes kann eine andere Zusammensetzung des „Rates“ erzwingen, sondern nur der „Rat“ selbst kann die Zahl seiner Mitglieder erhöhen.

Diesem Artikel aber, der die Gewalt der Großmächte befestigen soll, folgt Artikel 5, der die Schwäche der leitenden Organe des Völkerbundes besiegelt, indem er bestimmt, daß die Beschlüsse der Bundesversammlung und des Rates grundsätzlich die Einstimmigkeit (l'unanimité) der in der Sitzung vertretenen Bundesmitglieder erfordern.

Eine Zentralgewalt also, die nach den Worten Wilsons „die mächtigste Behörde der Welt“ werden soll; die wichtigsten Aktionen dieser Zentralgewalt aber gelähmt durch die Forderung der Einstimmigkeit. Hier erkennt man, wie die Steigerung der Macht den Keim der Ohnmacht in sich trägt. Hier erkennt man, wie das Prinzip der Macht unfähig ist, das eigentliche Problem zu lösen. In der Schlinge dieses Artikels wird die Macht sich fangen, und von hier aus

wird dann nicht nur von den Theoretikern des Völkerrechts, sondern von den praktischen Politikern die Reform der Völkerbundsatzung gefordert und durchgesetzt werden.

Unvermeidlich aber wird man dann zurückgreifen müssen auf die Gedankengänge der Haager Konferenzen. Unvermeidlich wird man nach Hilfsmitteln, nach Persönlichkeiten suchen müssen, die besser als die Männer der Gewalt fähig sind, solche Aufgaben zu meistern.

II. Der Geist der Internationalen Verständigung¹⁾.

Man hat von Genf gesprochen, man hat von Brüssel gesprochen, aber vom Haag hat niemand gesprochen. Auch das gehört zu den vielen begreiflichen Unbegreiflichkeiten dieser Zeit. Die Westschweiz, die mitten drin stand in der Kriegspropaganda, Belgien, das noch bebt von Haß und Erregung, hat man für geeignet gehalten. Aber Holland, das in dem furchtbaren Sturm sein ruhiges Gleichgewicht bewahrt hat, hält man für ungeeignet, den Sitz des Völkerfriedens zu bilden. Immerhin, für Holland mag es ein Glück sein, daß es frei geblieben ist von all den politischen Umtrieben, die von der Grundlegung des Völkerbundes untrennbar waren. Ein Unglück aber wäre es für die ganze Welt, würde man für die Weiterbildung jener Grundlegung, für die kommende mühsame Durchführung einer internationalen Verständigung auf Hollands Mitarbeit verzichten.

¹⁾ Der Ausdruck „Internationale Verständigung“ wird hier wegen seiner populär-politischen Geltung und auch gerade wegen seiner Allgemeinheit gebraucht, denn es muß vermieden werden, einem fließenden Vorgang durch eine scharfe Umgrenzung des Begriffs Gewalt anzutun und so zu Fehlschlüssen zu gelangen. Der Schwerpunkt des Begriffs „Internationale Verständigung“ liegt in der Tendenz. Es soll die Tendenz bezeichnet werden, alle Staaten zu umfassen und alle Angelegenheiten, die zu Konflikten zwischen ihnen führen könnten, friedlich zu erledigen.

5. Internationale Kultur in Holland.

Holland verfügt für die internationale Arbeit über eine Fülle von Voraussetzungen, wie sie kein anderes Land der Welt besitzt. Holland hat nicht nur in seinen führenden Persönlichkeiten, sondern auch in dem Empfinden seiner breiten Volksschichten eine eigentümliche Kultur, welche die internationale Arbeit begünstigt. Hinter den in internationalen Fragen leitenden holländischen Persönlichkeiten und hinter allen ihren Unternehmungen steht gleichsam als treibende Kraft jener eigenartige Volksgeist, der jeder in Holland wirkenden internationalen Einrichtung zugute kommt.

Vor allem haben die Holländer, die als ein kleines Volk zwischen mächtigen Nachbarn sich auf die bloße Macht nicht stützen können, ein starkes Gefühl für die Bedeutung von Grundsätzen. In allen holländischen Volksschichten wird ein Appell an die Gerechtigkeit stets Verständnis finden. Der trotzige Seemann von Nordholland, der mißtrauische Bauer von Brabant, der behäbige Handwerker von Over-Yssel, der kühl blickende Kaufmann von Rotterdam, sie alle erheben mit derselben „vastberadenheid“ das Haupt, wenn vom Recht und der Gerechtigkeit einer Sache die Rede ist. In dieser Prinzipiensicherheit ruht in Holland das ganze Leben.

Aber — dieselben Holländer verbinden mit der Prinzipienfestigkeit eine Kunst des Lavierens, des Kompromisses, welche den Deutschen immer von neuem überrascht und von ihm kaum begriffen wird.

In dieser Doppeleigenschaft, in dieser Kontrasteigenschaft unterscheidet sich der Holländer am deutlichsten vom Deutschen. Der Deutsche, der die Grundlagen seiner nationalen Existenz immer wieder zertrümmert sah und immer von neuem den mühseligen Aufbau unternahm, wird nicht von einer Jahrhunderte alten politischen Tradition getragen. Sein politisches Wesen ist daher gleichsam ohne Basis. Er folgt nicht erprobten Grundsätzen, sondern Zukunftsbildern

von der Gestaltung seines Vaterlandes, politischen Idealen, die ihm ein Gegründetsein auf erprobten Erfahrungen, auf sicheren Prinzipien ersetzen müssen. Der Deutsche gewann daher auch so schwer einen gemeinsamen Boden für eine internationale Verständigung.

Die Nation hingegen, welche in langer Tradition gewöhnt war, das Prinzip klarzustellen, mußte sich auf einer gewissen Höhe der Entwicklung stets fragen, wie ein umstrittener Vorgang vom Standpunkte des Gegners wirkt, wie neben einem gerechten holländischen Urteil ein gerechtes deutsches oder französisches oder englisches Urteil aussieht. Damit gewann der Holländer schon die Brücke zu anderen Nationen.

Also sind Prinzipienfestigkeit und Kompromißneigung zwar logisch Gegensätze, keineswegs aber psychologisch unvereinbar. Im Gegenteil, das stets Zurückgreifen auf Prinzipien, das gewohnheitsmäßige Anstellen prinzipieller Erwägungen führt unversehens zum Kompromiß.

Die Kunst, einen Ausweg zu finden, widerstrebende Interessen unter einen Hut zu bringen, haben die Holländer in Jahrhunderten geübt, und zwar zuerst im eigenen Lande. Denn wahrlich ist diplomatisches Geschick erforderlich gewesen, wenn es z. B. galt, die Wasser des Rheins zu verteilen, wenn Damm- und Schleusenpolitik getrieben wurde und von den Provinzen Gelderland und Over-Yssel, Utrecht und Holland jede einzelne starrköpfig an ihren Interessen festhielt. Gerade solche Situationen, in denen häufig der Vorteil des einen der Nachteil des anderen zu sein schien, haben die Kompromißkunst in den prinzipienfesten Holländern entwickelt. Wenn es anders wäre, wenn die Holländer das nicht gelernt hätten, könnte Niederland wohl kaum existieren. Denn es ist ein künstliches Land, dem niemals ruhenden Wasser abgerungen und gegen das Wasser immer von neuem behauptet. Es ist ein Land, von dem wie von keinem andern in der Welt gesagt werden darf, daß es von Menschenhänden geschaffen sei und durch Menschenhände bewahrt werde. Der Niederländer hat es sich erbaut und erhalten.

Wie das gegenüber den Naturgewalten gilt, gilt es ebenso gegenüber den politischen Gewalten ringsum: Niederland existiert politisch, weil die Niederländer es bewahren.

In einem solchen Lande, das in jeder Hinsicht tellurisch und politisch eine stete Sorge verlangte und stets in Gefahr war, verschlungen zu werden vom Meere oder von mächtigen Nachbarn, in einem solchen Lande mußten die seelischen Anlagen zur Anerkennung kommen, die auf bedächtiges Überlegen und vorsichtiges Vermitteln gerichtet sind. Hingegen mußte bedenklich erscheinen jegliches impulsive Wesen, das durch stürmische Worte und unvermitteltes Agieren wirken will.

Und das politische Niveau, auf welchem diese Eigenschaften stehen?

In der Tat, wenn man von den „Eigenschaften“ eines Volkes zu sprechen wagt, sollte man stets über das Gesamtniveau einer Nation Klarheit zu gewinnen suchen. Ein Volk kann dem andern in den „Eigenschaften“ merkwürdig gleichen, aber auf einem so viel höheren oder tieferen Gesamtniveau stehen, daß die Eigenschaften daneben wenig bedeuten. Erst vom Gesamtniveau her gewinnt das Bild eines Volkes Sinn und Bedeutung.

Das politische Niveau wird in hohem Maße durch die Tradition bestimmt, und es gibt (vielleicht mit Ausnahme Englands) kein Land, in dem die Wirkungen einer stetig aufbauenden Tradition so fühlbar sind wie in Holland. Holland hat seine Grundlagen vor Jahrhunderten gelegt und durch die Jahrhunderte bewahrt. Auf diese Grundlagen haben tragfähige Volksschichten politische Erfahrungen gehäuft. Die Wirkung solcher langwährenden Erfahrung zeigt sich am deutlichsten darin, daß nicht nur der kundige Politiker, sondern auch der einfache Mann in Holland gewisse Gebiete des öffentlichen Lebens als heikel behandelt. Die gesellschaftliche Sitte, der öffentliche Brauch haben unsichtbare Scheidewände um diese heiklen, brennbaren Dinge errichtet. Fragen, die den Einzelnen tief berühren und im

Grunde eine gewaltige Rolle spielen, wie z. B. die religiösen Gegensätze, werden an der politischen Oberfläche mit einer anezogenen Vorsicht behandelt, die den Fremden überrascht. Dann erscheint ihm wohl der Holländer „steif“. Diese „Steifheit“ aber ist psychologisch nichts anderes als die Zurückhaltung, die ein weltkundiger Mann gewissen Fragen gegenüber einhält.

Solche Schulung hat unmerkbar die Seele des Volkes verändert. Denn das Volk gewann dadurch unbewußt dasjenige Gefühl, welches recht eigentlich ein politisches Gefühl ist, nämlich das Gefühl für die Bedeutung des äußeren Eindrucks, für die Wirkung, welche irgendeine staatliche Situation oder Aktion auf das Ausland hat. Gerade dafür hat der Holländer ein deutliches Empfinden, daß es nicht nur gilt, ehrlich zu sein, sondern auch von anderen für ehrlich gehalten zu werden. Und er weiß, daß in der Politik das letztere das wichtigere sein kann. Ihm kommt es daher nicht nur darauf an, daß die Politik seines Landes nach verständigen, zuverlässigen Grundsätzen geführt werde, sondern er wünscht, daß die Vernunft und Zuverlässigkeit seiner Politik von der Welt erkannt und wenn möglich anerkannt werde. Die Erfahrung hat ihn gelehrt, daß die Meinung der Welt, mag sie nun begründet oder unbegründet sein, kein wesensloses Etwas ist, sondern eine Macht. Die Art, in der manche Nationen im Bewußtsein ihres Rechts die Meinung der Welt verachten, ist dem selbstbewußten Holländer zwar durchaus verständlich, erscheint ihm jedoch primitiv, unreif, weltfremd.

Wie aber — und damit berühren wir eine der zartesten Fragen der internationalen Verständigung — verhält sich jener hochentwickelte Sinn für die Auslandswirkung, für die Meinung der Welt zu dem tieferen Gefühl der nationalen Ehre ?

Sehr selten, gewiß seltener als in irgendeinem anderen europäischen Parlament, hört man im holländischen eine Berufung auf die nationale Ehre. Es müssen schon Dinge sich ereignen, welche die Nation in ihrer Gesamtheit tief

ergreifen, ehe ein holländischer Politiker es wagen wird, die nationale Ehre ins Treffen zu führen. Wenn dem Redner in der politischen Debatte ein Hinweis auf die nationale Ehre allzu leicht entschlüpft, muß er fürchten, mit spöttischem Lächeln und kühlem Blick abgetan zu werden.

Was so dem Holländer das Gefühl vorschreibt, ist ebenfalls das Werk der Tradition, der großen politischen Erfahrung. Der Streit um Ehre und Würde hat auch in Holland in inneren und äußeren Kämpfen eine lebendige und furchtbare Rolle gespielt. Jahrhunderte waren erforderlich, bis dies stolze Volk es lernte, solche Frage wie ein Heiligtum einzuschließen.

Daß es sich hier in der Tat um einen Erziehungsvorgang handelt, um ein Zeichen politischer Reife, beweist ein Blick auf andere Länder: in der politischen Schule z. B., die der ungarische Staatsmann Weckerle und der wie aus Erz gegossene Tisza dem Parlament in Budapest angedeihen ließen, haben diese Männer immer von neuem gepredigt, daß es zu einem unerträglichen Terrorismus führe, wenn man die politische Stellungnahme immerfort mit der Frage der nationalen Ehre verknüpfe, und daß der eilige Appell an Ehre und Würde einer gewichtigen und wirksamen politischen Haltung nicht dienlich sei.

Wie ein reifes Volk eine Frage der Ehre behandelt, zeigte uns der 6. Juni 1919, als in der zweiten Kammer im Haag der Minister des Äußeren eine Regierungserklärung über die belgischen Ansprüche abgab. Belgien hatte von Holland gefordert: die Souveränität über den ganzen Lauf der Western-Schelde sowie über alle zur Western-Schelde gehörenden Wasser und in Limburg die Einrichtung eines Regime, welches dem belgischen Staate weitgehende militärische und ökonomische Rechte auf holländischem Boden gewähren sollte. Diese in die Souveränität Hollands und wahrlich auch in Hollands Ehre tief eingreifenden Forderungen wurden vom Minister kühl und sachlich zurückgewiesen. Das äußerste an Pathos aber waren die schlichten

Worte, daß „Nederland naar men weet, op zyne rechten staat“. Nichts hörte man von „nationaler Ehre“, nichts von „Würde“, aber die Art, in der die Mitglieder der Kammer den Minister dicht umstanden und das tiefe, von furchtbarer Spannung erfüllte Schweigen, das in dem Saale herrschte, zeugten davon, daß jeder nur das Eine empfand: hier geht es um des Landes Ehre!

So sind die Holländer sich über die beiden Gegenpole des politischen Lebens: den äußeren Eindruck und die tieferen Forderungen der nationalen Ehre klar. Und diese Klarheit gibt der politischen Haltung Ruhe und Kraft. Hier ist das verwirklicht, was man politische Reife nennt, was weit hinausreicht über die bloße Routine. Denn vieles vermag zwar in der Vorbereitung und Durchführung politischer Maßnahmen die Routine. Aber die in sich kontrastierende und kritische Aufgabe: die Anpassung einerseits an den äußeren Eindruck und andererseits an das innere Empfinden, kann niemals durch bloße Routine, sondern nur durch klares Fühlen, durch politisches Taktgefühl geleistet werden.

So sind die Holländer durch ihre geographische Lage, ihre geschichtliche Entwicklung und kulturelle Eigenart fähig geworden, der internationalen Verständigung zu dienen wie kein anderes Volk. Der Weltkrieg aber und die wirtschaftliche Krisis Europas hat diese Fähigkeiten und Neigungen nur verstärkt. Denn Holland bedeutet heute auch wirtschaftlich im internationalen Verkehr weit mehr als vor dem Kriege. In weit höherem Maße als die anderen neutralen Staaten Europas hat Holland es verstanden, während des Krieges seine wirtschaftlichen Kräfte international zu entfalten. Während die Notenbanken der skandinavischen Staaten seit dem Frühjahr 1916 bankpolitische Experimente machten und durch die Annahmeverweigerung des Goldes zwar ihren Wechselkurs vorübergehend emportrieben, aber ihre Gesamtentwicklung lähmten, führte der bedeutende Präsident der Nederlandschen Bank Mr. G. Vissering nicht

nur den holländischen Handel in einer Reihe großzügiger Finanztransaktionen durch alle Fährnisse des Krieges, sondern machte das holländische Finanzsystem auch zu einer gewichtigen Größe in der Welt. Während die Kapitalisten in Spanien sich zum großen Teil darauf beschränkten, ihre leicht verdienten Kriegsgewinne in amerikanischen Papieren anzulegen, haben die Holländer diese Zeit und ihre Gewinne benutzt, um holländische Unternehmungen zu internationalem Ansehen zu bringen.

Wenn heute die Großmächte daran gehen wollten, Europa vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch zu bewahren, wird die holländische Mitarbeit ihnen ganz unentbehrlich sein. Das hat sich schon gezeigt, als die Entente sich bemühte, in der Tschecho-Slowakei die Ernte zu finanzieren und in Deutsch-Österreich den Zusammenbruch zu verhindern. Die Pariser und Londoner Finanzleute hatten wegen der sinkenden französischen und englischen Valuta tausend Bedenken, das holländische Kapital aber war aktionsbereit und griff ein.

Ein Land, das eine so hohe Schulung in internationalen Dingen hat und das wirtschaftlich so stark aus der Kriegszeit hervorgegangen ist, wird sich auch in Zukunft durchsetzen, wenn es gilt, die internationale Arbeit weiterzuführen.

6. Gefährdung und Verteidigung der internationalen Arbeit.

Aber droht nicht gerade der internationalen Arbeit Hollands Gefahr vom Völkerbunde?

Artikel 24 der Völkerbundsatzung läßt jedenfalls die Möglichkeit erkennen, daß die internationalen Institute dem Völkerbunde unterstellt werden (*seront placé sur l'autorité de la Société*). Die Machthaber des Völkerbundes haben solche Zentralisation bereits vorbereitet, indem sie beim Permanenten Sekretariat eine Sektion „*Organisations internationales*“ einrichteten, an deren Spitze der japanische Staatsrechtler Professor Nitobe steht. Im Juli 1919 hat Professor Nitobe in London sein Amt angetreten und einen Monat später Holland besucht, um die dort bisher unab-

hängig von jeder Zentralgewalt bestehenden internationalen Einrichtungen zu studieren. In einer höflichen Rede, die er im August im Haag hielt, versicherte er, daß durchaus nicht beabsichtigt sei, die Institute in ihrer schönen Arbeit zu beschränken, sondern, daß er sie studiere, „d'en faire un usage utile au profit de l'humanité“.

Dennoch sind die Kenner des internationalen Organisationswesens etwas beunruhigt. Sie fürchten, daß internationale Institute, die ihre Arbeit unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung aller Mitglieder leisten, in die Sphäre der Macht gezogen werden. Sie fürchten, daß statt des Prinzips der Gerechtigkeit in Zukunft politische Rücksichten und Intriguen in den internationalen Instituten ihr Wesen treiben könnten.

Diese Befürchtung wird dadurch nicht verringert, daß Artikel 24 der Völkerbundsatzung unklar und dehnbar ist¹⁾.

Zunächst ist durchaus nicht klar, was mit dem Ausdruck „placés sous l'autorité de la Société“ gemeint ist. Soll damit gesagt sein, daß die internationalen Institute von der Völkerbundleitung Befehle empfangen werden? Soll die Ernennung der Beamten und die Etatisierung der internationalen Institute von der Völkerbundleitung geregelt werden? Jedenfalls ist die Möglichkeit der finanziellen Abhängigkeit

¹⁾ Artikel 24 lautet:

Tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs seront, sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société. Tous autres bureaux internationaux et toutes Commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international qui seront créés ultérieurement, seront placés sous l'autorité de la Société.

Pour toutes questions d'intérêt international réglées par des conventions générales, mais non soumises au contrôle de Commissions ou de bureaux internationaux, le Secrétariat de la Société devra, si les Parties le demandent et si le Conseil y consent, réunir et distribuer toutes informations utiles et prêter toute l'assistance nécessaire ou désirable.

Le Conseil peut décider de faire rentrer dans les dépenses du Secrétariat celles de tout bureau ou Commission placé sous l'autorité de la Société.

im dritten Abschnitt des Artikel 24 vorgesehen. Ferner ist unklar, auf welche Art der internationalen Institute sich die Vorschriften beziehen. Bereits bestehende Institute, die nur mit Zustimmung der Parteien dem Völkerbunde unterstellt werden können, werden bezeichnet als „bureaux internationaux établis par traités collectifs“. Die künftig entstehenden Institute hingegen, die nach Artikel 24 ohne weiteres dem Völkerbunde unterstehen, werden bezeichnet als „Tous autres bureaux internationaux et toute commissions pour le règlement des affaires d'intérêt international“.

Unter solche Definitionen können alle möglichen internationalen Einrichtungen gezwängt werden. Deshalb mag daran erinnert werden, daß man unter den 20 bis 30 internationalen Instituten, welche in Holland wirken, folgende Kategorien unterscheiden kann:

1. Internationale Institute mit politischer Zweckbestimmung, in welchen die Regierungen verschiedener Staaten vertreten sind, z. B. das Permanente Schiedsgericht im Haag.

2. Internationale Institute unpolitischer Art, in welchen die Regierungen verschiedener Staaten vertreten sind, z. B. das Sekretariat der internationalen geodätischen Assoziation in Leiden.

3. Internationale Institute, welche von verschiedenen Regierungen subventioniert werden, z. B. das Internationale statistische Institut im Haag.

4. Internationale Institute, die von Regierungen unabhängig sind, z. B. das permanente Sekretariat des internationalen Gewerkschaftskongresses in Amsterdam.

5. Institute, welche einem internationalen Zweck dienen, aber nicht international organisiert sind, z. B. Institut International Intermédiaire im Haag.

Die ersten drei Kategorien sind offenbar dem Zugriffe des Völkerbundes am meisten ausgesetzt. Gerade diese drei Kategorien aber enthalten die internationalen In-

stitute der Gerichtsbarkeit und der wissenschaftlichen Arbeit! Auf den ersten Blick ist zu erkennen, daß hier eine Gefahr vorliegt. Die Atmosphäre der Macht und der politischen Umtriebe könnte über Rechtsprechung und wissenschaftliche Arbeit ausgebreitet werden.

7. Internationale Rechtsprechung.

Man muß einmal beobachtet haben, welches Taktgefühl die Leitung internationaler Gerichte und internationaler wissenschaftlicher Institute erfordert, und gar in Zeiten kriegerischer Konflikte. Während des ganzen Krieges, während alle friedlichen nationalen Verbindungen zerrissen zu sein schienen, konnte der Präsident des Haager Schiedsgerichtshofes Jonkheer A. P. C. van Karnebeek Jahr für Jahr mitteilen, daß der Verwaltungsrat, dessen Mitglieder der deutsche Gesandte Rosen, der englische Gesandte Sir Walter Townley, der Franzose Allizé, der Amerikaner John W. Garrett und andere waren, daß diese Vertreter einander feindlicher Mächte das Budget des Haager Schiedsgerichtshofes einstimmig (à l'unanimité) genehmigt hatten. Mitten im Kriege veranlaßte van Karnebeek und der kundige Generalsekretär des Schiedsgerichtshofes Baron Michiels van Verduynen die streitenden Mächte, ihre Vertretungen im Schiedsgerichtshof aufrecht zu erhalten und zu ergänzen. So ernannte Österreich-Ungarn im Frühjahr 1915 den Bevollmächtigten von Plener. Im Jahre 1916 ernannten Deutschland und Rußland Bevollmächtigte. Im Jahre 1917 wurde Henri Fromageot, der Justiziar des französischen Ministeriums des Äußeren, von der französischen Regierung ernannt. Im Jahre 1918 ernannte Japan mehrere Bevollmächtigte zum Haager Schiedsgerichtshof. So blieb der ganze Apparat mitten in den Wirren zu jeder Zeit bereit.

Vielleicht sind das Kleinigkeiten; aber doch Kleinigkeiten, die von einer Geistesstimmung zeugen, wie der internationale Verkehr sie erfordert. Und schließlich ist es keine Kleinigkeit, wenn mit Ruhe und Stetigkeit das Vertrauen

in die Gerechtigkeit und Unparteilichkeit eines internationalen Gerichtshofes bewahrt wird. Glaubt man wirklich, daß am Sitze des Völkerbundes in Genf oder Brüssel, glaubt man wirklich, daß „sous l'autorité de la Société“ und ihres britischen Generalsekretärs dasselbe Vertrauen herrschen würde?

Und gerade jetzt darf man die Frage des Vertrauens nicht gering schätzen, da der Völkerbund bisher kein einziges Organ besitzt, das den Anspruch erheben könnte, internationale Streitfragen nach Billigkeit und Gerechtigkeit zu entscheiden. Denn der „Rat“ des Völkerbundes ist einseitig nach den Gesichtspunkten der Macht zusammengesetzt. Die „Bundesversammlung“ aber ist eine Vereinigung politischer Vertreter, welche die Interessen ihrer Länder wahrzunehmen haben.

Wenn die Welt wirklich wieder zur Ruhe kommen soll, muß vor allem neben den Haager Schiedsgerichtshof, der nur dann in Wirksamkeit tritt, wenn er im einzelnen Fall von den streitenden Parteien angerufen wird, jener Permanente Internationale Gerichtshof treten, den schon die Haager Konferenzen vorgesehen haben und den das Statut des Völkerbundes mit folgenden Worten verspricht:

„Der Rat ist beauftragt, den Plan eines permanenten internationalen Gerichtshofes vorzubereiten und den Bundesmitgliedern zu unterbreiten.“

Im Unterschiede von dem bereits bestehenden Schiedsgerichtshof soll der neue Gerichtshof nicht nur internationale Streitfragen entscheiden, die ihm von den Parteien vorgelegt werden, sondern soll sich auch gutachtlich äußern über jede ihm vom Rate oder der Bundesversammlung vorgelegte Streitfrage oder sonstige Angelegenheit. Da der Spruch dieses Gerichts nur gutachtlich (consultatif) ist, hängt seine politische Wirkung wesentlich ab von dem Maße des Vertrauens, welches die öffentliche Meinung diesem Gerichtshof schenken wird. Ein Gericht, an dessen Unparteilichkeit und Gerechtigkeit nicht gezweifelt werden kann und das gesichert ist

gegen jegliche Einwirkung politischer Macht, würde von der ganzen Welt als beruhigende Errungenschaft betrachtet werden. Deshalb liegt es im Interesse der ganzen Welt, daß der internationale Gerichtshof seinen Platz erhält nicht am Sitze des Völkerbundes, unter den Einflüssen der politischen Macht, sondern in einer Atmosphäre internationalen Verständnisses.

8. Internationale wissenschaftliche Arbeit.

Und die wissenschaftlichen Institute?

Bietet für sie die „Autorité“ des Völkerbundes nicht erhebliche Vorteile? Wird durch eine so mächtige Zentralisation nicht viel überflüssige Arbeit erspart? Können auf diese Weise nicht weit größere Mittel beschafft, weit größere Aufgaben bewältigt werden?

Sicherlich! Aber wenn eines Tages die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung den politischen Machthabern unbequem werden?

Greifen wir z. B. die Statistik heraus:

In den Besprechungen, die im Sommer 1919 beim Sekretariat des Völkerbundes stattfanden, wurde der Wunsch geäußert, daß einem vom Völkerbund zu errichtenden Gesundheitsamt die internationale Bevölkerungsstatistik unterstellt werde. In den Besprechungen, die im September 1919 in Washington stattfanden, um das „Internationale Arbeitsamt“ des Völkerbundes zu schaffen, wurde hervorgehoben, daß die gesamte internationale Arbeitsstatistik diesem Amt — dessen Direktor der Franzose Albert Thomas ist — unterstellt werden müsse. Ja man ging noch weiter: Auch die internationale Produktionsstatistik wünschen die Leiter des Arbeitsamtes sich anzugliedern. Das Internationale Arbeitsamt selbst aber hat sich schon im Augenblick seiner Entstehung der Einseitigkeit verdächtig gemacht. Jedenfalls herrscht in Südamerika allgemeine Erbitterung gegen die „rein europäische Zusammenstellung“ des Amtes. Sämtliche Vertreter von Lateinisch-Amerika haben am 25. November 1919 in Washing-

ton dagegen protestiert, daß sich im Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes unter den 24 ständigen Mitgliedern nicht weniger als 20 Europäer befinden. „Was für eine Einseitigkeit“, so rief der Südamerikaner Garcia aus, „wird später in Europa in den Organen des Völkerbundes herrschen, wenn schon auf einer in Amerika gehaltenen Konferenz derartiges möglich ist.“

Und schon kann man allerlei politische Prestigefragen erkennen, die in Zukunft in die Statistik hineinspielen werden. So enthält z. B. Artikel 393 des Versailler Friedensvertrages den Begriff der „Acht Staaten, denen die größte industrielle Bedeutung zukommt“. Diese sollen in gewissen Fragen eine bevorzugte Stellung einnehmen. Wie aber — darf man wohl fragen — will man „die größte industrielle Bedeutung“ statistisch feststellen?

Ein Skeptiker hat einmal gesagt, es gebe drei Arten der Lüge: die harmloseste sei die Notlüge, schlimmer sei die gemeine Lüge, am schlimmsten aber — die Statistik. Die jüngste Geschichte kennt allerlei vergewaltigte Statistiken. Nationalitätenstatistiken, Lohnstatistiken und Produktionsstatistiken, die mit ironischer Exaktheit ein Bild der Wirklichkeit vortäuschen. Die einseitig zusammengestellten mächtigen Organe des Völkerbundes geben gewiß keine Gewähr, daß die ihnen „unterstellte“ Statistik einwandfrei sein wird.

Die unabhängige Statistik der Gelehrten hingegen hatte gerade kurz vor dem Kriege in ihrer Organisation einen großen Fortschritt gemacht. Gelehrte Statistiker aus aller Welt hatten im September 1913 in Wien beschlossen, ein internationales statistisches Amt zu schaffen. Völlig unabhängig von jeder politischen Tendenz sollte es die Statistik der verschiedenen Länder sichten, prüfen und das vergleichbare Material veröffentlichen. Daß es sich hierbei um eine heikle Aufgabe handle, welche einen zuverlässigen Sinn für Unabhängigkeit und Unparteilichkeit erforderte, wußte

schon damals jedermann. Denn vier Jahre vorher, als der Präsident des Kaiserlich Deutschen Statistischen Amtes jenen Plan auf einem Kongreß zu Paris anregte, protestierten die französischen und russischen Kongreßmitglieder in erregter Weise dagegen, daß das Amt etwa in Deutschland seinen Sitz erhalten könnte. Damals scheiterte der Plan. In Wien aber wurde beschlossen, das Internationale Statistische Amt im Haag zu begründen und einem Holländer, dem Vorstand des Niederländischen Statistischen Zentralamts Dr. Methorst, die Leitung anzuvertrauen.

Diesem Beschluß ist zu verdanken, daß die internationale Statistik trotz des Krieges bedeutende Fortschritte gemacht hat. Während des Krieges ist es Dr. Methorst gelungen, von seinem neutralen Sitz aus einander feindliche Regierungen zu Geldbeiträgen zu veranlassen¹⁾ und mehrere vergleichende Darstellungen der internationalen Bevölkerungsstatistik herauszugeben. Seine im Oktober 1916 und im Dezember 1917 erschienenen Publikationen²⁾ haben nicht nur die Anerkennung der Gelehrten in verschiedenen Ländern gefunden, sondern sie bilden auch für die amtliche Verwaltungsstatistik einen zuverlässigen Anhalt. Die englische offizielle Bevölkerungsstatistik z. B. verzichtete 1918 auf ihre eigenen „International Vital Statistics“, weil „these figures are now published by the Institut International de Statistique“³⁾.

Daß selbst rein wissenschaftliche Unternehmungen, die nicht den geringsten Hauch von Politik haben,

¹⁾ So zahlten z. B. während des Krieges Beiträge die Regierungen des Deutschen Reiches, Österreichs, Frankreichs, Italiens.

²⁾ Im Oktober 1916 erschien *Etat de la population (Europe)*, im Dezember 1917 *Mouvement de la population (Europe)*. Ferner befinden sich in Vorbereitung internationale Vergleiche über Volksschulwesen, Kosten der Lebenshaltung, Arbeitslöhne und Arbeitszeit, Streiks und Aussperrungen, Aktiengesellschaften, Ein- und Auswanderung.

³⁾ Annual report of the Registrar General of Births, Deaths and Marriages Cd. 8869 S. VIII.

durch politische Einflüsse gefährdet werden und des sorgfältigsten Schutzes bedürfen, zeigt das Beispiel der Internationalen Geodätischen Vereinigung, der sogenannten „Internationalen Erdmessung“. Die „Erdmessung“, welche wohl von allen heute wirkenden internationalen wissenschaftlichen Vereinigungen die älteste sein dürfte, verdankt ihre Entstehung im Jahre 1862 dem preußischen General Johann Jakob Baeyer, der damals Chef der Trigonometrischen Abteilung im Großen Generalstab war. Sein Gedanke war, durch gemeinsame internationale Arbeit, durch zusammenhängende, in verschiedenen Ländern systematisch vorgenommene Messungen die Erdgestalt und die Erdstellung möglichst exakt zu bestimmen. Diese großen internationalen Messungen sollten auf gemeinsame Kosten vorgenommen und die Ergebnisse im Preußischen Geodätischen Institut zusammengestellt und bearbeitet werden. Fast alle Staaten der Welt traten im Laufe der Zeit der Vereinigung bei und entsandten hervorragende Gelehrte als ihre Vertreter.

Die gemeinsame Arbeit begann noch unter Baeyers Leitung mit der Feststellung der Krümmungsverhältnisse, welche die Erdoberfläche in einem Meridianstreifen zeigt, der von Kristiania bis Palermo reicht. Später kamen hierzu Bestimmungen der Schwerkraft auf dem Atlantischen, Indischen und Stillen Ozean und auf dem Schwarzen Meer und andere Arbeiten. Schließlich richtete die „Erdmessung“ einen ständigen internationalen Dienst, den sogenannten „Breitendienst“ ein, welcher die Beobachtungen von Sternwarten in Zentralasien, Japan, Nordamerika und in Italien vereinigte und sie vom Preußischen Geodätischen Institut bearbeiten und veröffentlichen ließ.

Diese gemeinsame internationale Arbeit, die — so möchte man meinen — über jeden politischen Hader erhaben ist, wurde durch den Ausbruch des Krieges schwer getroffen. Denn die Regierungen von Frankreich und England lehnten jegliches weitere wissenschaftliche Zusammenarbeiten mit den Mittelmächten ab. Andere Staaten der

Alliiertengruppe folgten dem Vorbild. So entstand die Gefahr, daß die internationalen gelehrten Arbeiten, insbesondere die Messungen der Polbewegung der Erde und die Untersuchungen über die Anziehungskraft von Sonne und Mond auf die Erde, völlig unterbrochen wurden.

In dieser schwierigen Lage griff ein holländischer Gelehrter, der Sekretär der Vereinigung Professor van de Sande-Bakhuizen, Direktor der Sternwarte zu Leiden, ein: Erstens setzte er an Stelle der offiziellen Vereinigung seine eigenen, in der ganzen Welt geschätzten persönlichen Beziehungen. Zweitens aber begründete er gemeinsam mit seinem Schweizer Kollegen Professor Gautier in Genf eine „Ersatzvereinigung“, welcher nur Vertreter neutraler Staaten angehören. Holland, die Schweiz, Spanien, Dänemark, Norwegen und Schweden verpflichteten sich untereinander, „die Existenz der Geodätischen Vereinigung aufrecht zu erhalten“, und zwar für eine Periode, welche zwei Jahre nach Friedensschluß enden soll. Damit hatte Professor van de Sande-Bakhuizen auch bei den Kriegführenden Erfolg. Denn regelmäßig lieferte ihm nun Japan die Ziffern seiner Beobachtungsstation Mizusawa; aus Italien (Beobachtungsstation Carloforte) trafen ebenfalls die Ziffern ständig ein und auch die nordamerikanische Station (Ukiah) sandte ihre Ergebnisse. Nur von der russischen Station (Tschardjui) waren keine Nachrichten zu erlangen. Das Preußische Geodätische Institut in Potsdam aber stellte nach wie vor seine Dienste zur Verfügung.

So ist es in diesem Falle wie in vielen anderen der holländischen Vermittlung gelungen, die auseinandergerengten Kreise einigermaßen zusammenzufügen und die ständigen internationalen Arbeiten auch während des Krieges weiterzuführen.

9. Internationale Vermittlung.

Übrigens haben die Holländer angesichts der Weltwirren auch solche Einrichtungen der internationalen Ver-

ständigung geschaffen, die durch die jeweiligen Konflikte überhaupt nicht betroffen werden können, sondern ungestört ihre Arbeit fortsetzen. Ein hervorragendes Beispiel hierfür bietet das „Institut International Intermédiaire“. Das „I. I. I.“, wie es im Haag genannt wird, ist eine für Holland höchst charakteristische Gründung. Man könnte die Grundidee so ausdrücken: Wir Holländer empfinden es als unsere geschichtliche Aufgabe, der internationalen Verständigung zu dienen; aber wir wollen zugleich möglichst unberührt bleiben von internationalen Umtrieben. Demgemäß ist die Organisation rein holländisch, und die Statuten bestimmen, daß niemals mehr als ein Fünftel der Mitglieder des Verwaltungsrats Ausländer sein dürfen. Der Direktor des Instituts muß statutengemäß die holländische Staatsangehörigkeit besitzen.

Während so der Aufbau ganz unabhängig ist von internationalen Vorgängen, dient das Institut „der ganzen Welt“. Es erteilt nämlich über internationale Fragen unentgeltlich Auskunft an jedermann, und zwar, wie es in den Statuten heißt: „Auskunft in ausgedehntestem Sinne“. Wie der sehr rührige Direktor des Instituts, Dr. Torley Duwel, solche Auskunftserteilung „im ausgedehntesten Sinne“ auffaßt, zeigen die ausgezeichneten Veröffentlichungen des Instituts. Nirgends in offiziellen oder privaten Publikationen findet man heute so schnell die Zusammenstellung und den Wortlaut der internationalen Noten, Vereinbarungen usw. wie in dem „Bulletin“ des „I. I. I.“. Kein Institut gibt zur Zeit so klare, so sachliche Auskünfte über die internationalen Angelegenheiten, die durch den Krieg verdunkelt und verwirrt sind.

Jedoch damit ist der eigentliche Zweck des „I. I. I.“ noch keineswegs erschöpft. Es entspricht dem beobachtenden, abwartenden Wesen der Holländer, daß sie scheinbar nur auf eine bestimmte nüchterne Arbeit bedacht sind, während sie in Wirklichkeit eine viel bedeutendere Nebenwirkung im Auge haben.

Indem das Institut Auskünfte erteilt, gewinnt es Fühlung mit zahlreichen Persönlichkeiten und Behörden, gewinnt es Kenntnis von allen möglichen internationalen Problemen und wächst so unmerkbar zu einer einflußreichen Zentralstelle heran, ohne seine politische und finanzielle Unabhängigkeit preiszugeben.

* * *

So ist der Geist beschaffen, der in Holland hinter der politischen Maschinerie wirkt und jede internationale Arbeit belebend durchdringt. So regt dort das öffentliche Leben bedeutende Männer an, sich ohne schwärmerischen Enthusiasmus, aber mit unerschütterlichem Vertrauen der internationalen Verständigung zu widmen. So ist die Volksstimmung beschaffen, die in Holland eine hervorragende Presse entstehen ließ, welche ihre Netze rings um die Welt breitet und jede internationale Arbeit zu würdigen versteht.

Männer wie der Gelehrte und Diplomat Jonkheer W. J. M. van Eysinga, der Staatsrechtler und Politiker Struycken, der Grotiusforscher C. van Vollenhoven — um nur einige zu nennen — verkörpern gleichsam jene klugen und zähen holländischen Eigenschaften, welche für die Weiterführung der internationalen Arbeit so förderlich sind. Zeitungen wie die Nieuwe Rotterdamsche Courant, das Allgemeen Handelsblad und die Nieuwe Courant geben in Anregung und Kritik der internationalen Arbeit eine so wirksame Unterstützung, verfolgen alle Phasen dieser Entwicklung mit so aufmerksamer Stetigkeit, daß brüske Unterbrechungen und überstürzte Entschlüsse gleichmäßig abgewehrt werden.

So hat Holland während des ganzen 19. Jahrhunderts mitgearbeitet an den Verträgen, die aus den Bedürfnissen nach internationaler Verständigung entstanden sind, und so wird man in unserer Zeit, die durch Krieg, Aufruhr und Hungersnot verwirrt ist, noch viel weniger verzichten können auf die Mitarbeit holländischer Kräfte.

III. Der Ruf nach einer neuen Haager Konferenz.

Liest man die Völkerbundartikel 8 und 9, die von der „Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß“ handeln, und studiert man alsdann die neuesten Flottenbaupläne Englands, Amerikas und Japans; — liest man den von den Großmächten angenommenen Grundsatz vom Selbstbestimmungsrecht der Völker und vergleicht man damit die Rede, die Lord Curzon am 25. November 1919 im House of Lords über Ägypten hielt, das „als Tor von Afrika und als Verbindungsstück des großen Weges nach Indien“ unbedingt unter britischem Protektorat stehen müsse; — hört man die leidenschaftliche Betonung der nationalen Macht und der unkontrollierbaren Souveränität, die gegenwärtig durch Nordamerika tönt, und erinnert man sich der Begeisterung, die dort vor wenigen Jahren die Idee eines Völkerbundes entzündete; — liest man die Worte, in denen Lord Robert Cecil und Léon Bourgeois schilderten, wie die Rüstung der kleinen Staaten jetzt überflüssig werde, da ja der Völkerbund die Verantwortung für Ruhe und Sicherheit tragen werde, und sieht man, wie stattdessen jeder, selbst der kleinste der neugeborenen Staaten eine eigene Armee ausrüstet, die weit hinausgeht über seine finanzielle Tragfähigkeit; — liest man die Reden, in denen die Ministerpräsidenten aller Großmächte darauf hinwiesen, daß die Zeit der Annexionen vorüber sei, und beobachtet man, wie in Frankreich und Italien, in England und Japan eine neue Gier nach Macht und Land entfesselt ist; — liest man das alles und sieht man, was stattdessen in Wirklichkeit geschieht, dann wagt man kaum mehr die Frage zu wiederholen: „Was wird aus der internationalen Verständigung?“

Jedoch taucht man dann hinein in die internationalen Strömungen, wie sie in Holland am reinsten zutage treten, dann wagt man wieder an die Möglichkeit zu glauben.

Wir müssen aber völlig die Vorstellung ausschalten, als ob jetzt irgendeine Macht der Welt imstande wäre, eine internationale Verständigung planmäßig in einem bestimmt abgegrenzten Rahmen zustandezubringen.

Vielmehr müssen wir das noch Unsichere, das Widerspruchsvolle, das Tastende als das Wesentliche in den Vordergrund stellen. Denn viele Bemühungen, welche auf internationale Verständigung gerichtet sind, haben Wert nur insoweit sie suchend, tastend sind. Ihre Bedeutung liegt nicht darin, daß sie etwa das Ziel erreichen könnten, sondern darin, daß sie den verschiedensten Möglichkeiten Gelegenheiten geben, sich zu erproben. Ihre historische Mission ist nicht das Endgültige, sondern das Vorläufige. Sie schaffen die Formen, in denen die wirr durcheinander-treibenden Kräfte sich miteinander messen können. Sie ermöglichen Berührungen und Verbindungen, aus denen sich die staatliche Zukunftsform der internationalen Verständigung entwickeln kann.

Solche tastende, suchende Vorarbeit aber kann unmöglich der nach Gesichtspunkten der Macht zusammengestellte „Rat“ des Völkerbundes oder die auf politische Interessen bedachte „Bundesversammlung“ leisten.

Hierfür bedarf es einer internationalen Versammlung anderer Art.

Eine internationale Versammlung muß geschaffen werden, die etwa nach Art der beiden Haager Konferenzen arbeitet, die aber anders zusammengesetzt ist und häufiger zusammentritt. Ihre Zusammensetzung muß so sein, daß sie nicht nur zu den Regierungen, sondern auch zu denjenigen Volkselementen Beziehungen hat, welche auf internationale Verständigung hinarbeiten.

Solch Element bilden heute in erster Linie die organisierten Arbeiter. Der internationale Verband der Arbeitergewerkschaften war die erste Macht, die den alliierten und assoziierten Regierungen ein Zugeständnis abgetrotzt hat:

Auf Grund eines in Amsterdam Anfang August 1919 gefaßten Beschlusses begaben sich die holländischen Sekretäre des internationalen Verbandes der Gewerkschaften nach London. Dem Minister Barnes — der die englische Regierung in Arbeiterangelegenheiten auf der Friedenskonferenz vertreten hatte — erklärten sie, daß sie jede Mitwirkung an der Arbeitskonferenz in Washington verweigern würden, wenn die Mittelmächte nicht zugelassen würden. Auf Grund desselben Beschlusses ließen die skandinavischen Arbeiter durch den schwedischen Abgeordneten Lindquist erklären, daß sie nicht in Washington erscheinen würden, wenn nicht die Deutschen zugelassen würden. Dieselbe Erklärung gab die Leitung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes ab. — Entscheidend aber wirkte das Auftreten von Léon Jouhaux, dem Sekretär der Confédération Générale du Travail in Paris. Auf sein Betreiben forderte die C. G. T. vom Obersten Rat der alliierten und assoziierten Mächte die Zulassung Deutschlands und seiner Verbündeten mit der Begründung, daß der Internationale Gewerkschaftskongreß in Amsterdam das beschlossen habe! Diesem Druck gab der Oberste Rat nach. Und als dann die Angelegenheit der Gleichberechtigung der Deutschen am 30. Oktober 1919 auf der Arbeitskonferenz zu Washington erörtert wurde und Louis Guérin im Namen der französischen Arbeitgeber sich dagegen aussprach, trat wiederum Léon Jouhaux im Namen der französischen Arbeiter für die Deutschen ein. Daraufhin wurden die Deutschen und ihre Verbündeten als gleichberechtigte Mächte in die „Internationale Organisation der Arbeit“, welche auf Grund der Artikel 387 ff. des Versailler Friedens begründet wurde, aufgenommen. Also haben die organisierten Arbeiter früher als irgendeine neutrale Regierung trotz der verhärteten Stimmung der Welt eine Verständigung erzielt. Zum ersten Male seit dem Kriege gelangte hier gegenüber dem Prinzip der Macht das Prinzip der Gleichberechtigung zum Siege.

Die internationale Gemeinschaft der organisierten Arbeiter aber ist nicht nur stark. Sie steht auch im Dienste wichtiger Aufgaben. Denn die internationale Verständigung über die Fragen der Einwanderung und Auswanderung, über die Behandlung ausländischer Arbeiter, über den Ausbau der Sozialversicherung, über Hygiene und Unfallverhütung kann nur mit Hilfe der organisierten Arbeiter erzielt werden. Der in Amerika, Australien und Japan gärende Konflikt der Rassen, der den nächsten Weltkrieg heraufzuführen droht, kann mit Erfolg nur durch ein Einvernehmen der organisierten Arbeiter ausgeglichen werden. Denn innerhalb der Arbeiterschaft hat der Gegensatz zwischen den „Gelben“ und „Weißen“ seine gefährlichste Spannung. Die Arbeiter waren es, welche die scharfen „Gelbengesetze“ in Australien gefordert und durchgesetzt haben. Die „American Federation of Labour“ mit ihrem mächtigen Führer Samuel Gompers ist es, welche am entschiedensten die Einwanderungsverbote und die Beschränkungen vertritt, die in Ostasien wachsende Erregung hervorrufen. Und auch in Japan liegt die Hauptaktion der gefährlichen Rassenfrage keineswegs bei der Regierung, sondern in der Arbeiterschaft. Die japanische Regierung bremst sogar. Sie bemüht sich, die nach Südkalifornien, Britisch-Kolumbien und Westaustralien dringende Auswanderung zu hemmen und in andere Richtungen zu lenken, um politische Konflikte zu vermeiden.

In der Arbeiterschaft also brennt jener große Gegensatz. Um so wichtiger, daß Vertreter der Arbeiterschaft in eine internationale Körperschaft gelangen, in der sie die politische Tragweite der Rassenfrage erkennen und die Größe ihrer eigenen Verantwortlichkeit empfinden.

Ein zweites Element, welches auf einer „Neuen Haager Konferenz“ nicht fehlen darf, sind Vertreter der wirtschaftlichen Kräfte. Die Hochfinanz, die Welthandelsgesellschaften, die großen Industrien verfügen über eine so genaue Kenntnis der internationalen Beziehungen, daß es töricht wäre,

auf ihre Mitwirkung zu verzichten. Ein Mann wie H. W. A. Deterding, der Generaldirektor der Koninklijke Nederlandsche Maatschappij tot Exploitatite van Petroleumbronnen, einer der größten Handelsgesellschaften der Welt, weiß früher als irgendein Diplomat, an welcher Stelle der Welt und aus welchen Ursachen internationale Konflikte drohen. Aus jedem Staat ein solcher Mann! Nicht hinter den Kulissen als „Sachverständiger“, sondern als vollwertiges Mitglied der Konferenz. Wie würde das die Wirkung der Konferenz stärken!

Als drittes Element aber sollte man Vertreter der an der internationalen Verständigung arbeitenden Verbände kirchlicher und anderer geistiger Gemeinschaften gewinnen. Sie werden nicht nur getragen durch die Universalität der römischen Kirche, sondern auch vom Versöhnungsgedanken der englischen Quäker, von dem amerikanischen Federal Council of the Churches of Christ, von den lutherischen Bischöfen in Skandinavien. Ihre Wirkung ist um so größer, als eine starke Neigung besteht, im Interesse der internationalen Verständigung alle konfessionellen Gegensätze zurückzustellen. In fast allen Ländern haben sich Gruppen gebildet, die miteinander in Fühlung sind und die auch Zusammenhang haben mit nichtkirchlichen, ebenfalls den internationalen Zusammenhang fördernden Gruppen.

Die Praktiker der Politik neigen dazu, die Bedeutung dieser kirchlichen und anderen geistigen Gemeinschaften zu unterschätzen. Was soll auch ohne politische, ohne wirtschaftliche, ohne soziale Macht erreicht werden? Ganz recht! Aber man vergesse nicht, wieviel es bedeutet, Nutzen zu ziehen von der Mitarbeit und dem stillen, großen Einfluß solcher Persönlichkeiten, die ohne politische, ohne wirtschaftliche, ohne soziale Gebundenheit einen umfassenden Blick besitzen für Möglichkeiten, die der „Praktiker“ gar nicht sieht, da ihm nur ein Teilausschnitt des internationalen Lebens offen liegt.

Übrigens sind die internationalen Organisationen, die von katholischen und protestantischen Kreisen ausgehen, auch in „praktischer“ Hinsicht hervorragend. Von dem internationalen Hilfswerk der Quäker und katholischer Kreise kann mancher praktische Organisator lernen. Und schließlich ist von eminent „praktischer“ Bedeutung, daß gerade die leitenden Persönlichkeiten jener Gruppen es verstehen, eine geistige Atmosphäre zu schaffen, in welcher auch heikle Probleme der internationalen Politik ohne Gefahr erörtert werden können. Eine Versammlung praktischer Politiker würde daher durch die Gegenwart einiger solcher Persönlichkeiten sicher an „praktischer“ Leistungsfähigkeit gewinnen.

Die Durchführung des Planes ist nur scheinbar schwierig. Folgendes Verfahren würde zum Ziele führen: Es wird vereinbart, daß jeder Staat je vier Vertreter zu einer Konferenz entsendet. Den einzelnen Regierungen wird hierbei anheimgestellt, die Auswahl so zu treffen, daß darunter ein Vertreter der Regierung beziehungsweise des Parlaments, ein Vertreter der organisierten Arbeiter, ein Vertreter der wirtschaftlich führenden Kreise und eine in Fragen der internationalen Verständigung hervorragende Persönlichkeit sich befinden.

In vielen Fällen mag das mißlingen. Konfessioneller Hader oder Zwistigkeiten innerhalb der Arbeiterschaft oder innerhalb der wirtschaftlich führenden Kreise mag die Ernennung des einen oder anderen unmöglich machen. Jedoch gerade in dieser Unvollkommenheit liegt der Ansporn für die Entwicklung. Die innere, die geistige Kraft der verschiedenen Staaten wird gerade darin zum Ausdruck kommen, ob die Auswahl gelingt und wie sie glückt. Ein unausgesprochener Wettstreit zwischen den Staaten wird entfacht werden; ein Wettstreit, wie ihn etwa die südamerikanischen Staaten bei der Beschickung der zweiten Haager Konferenz entwickelt haben. Damals erschienen zum Erstaunen der ganzen Welt die kundigsten, ideenreichsten Juristen aus Südamerika, so daß im Haag das Wort fiel:

„Auf der zweiten Haager Konferenz ist Südamerika zum zweitenmal entdeckt worden.“

Heute gibt es viele Staaten, die solche Entdeckung dringend nötig hätten.

Wer aber könnte den Ruf erheben?

Eine ganze Staatenreihe kommt in Frage.

In der Schweiz tobt seit Monaten der Kampf um die Frage, ob es der Würde und den Interessen des Landes entspreche, einem solchen Völkerbund beizutreten¹⁾. Sicher würde das ganze Volk dahinter stehen, wenn man sich entschließen könnte, neben dem Völkerbund und seinen starren politischen Organen eine internationale Konferenz von hervorragenden Sachverständigen an der Weiterführung der Probleme arbeiten zu lassen.

Ebenso ist die Meinung in Holland und Skandinavien. Gewiß werden diese Staaten dem Völkerbunde beitreten. Aber begeistert ist dort niemand für das Gebilde, das in Versailles beschlossen worden ist.

Vor allem aber wird die heute in Südamerika herrschende Stimmung sich immer entschiedener geltend machen. Die südamerikanischen Republiken, diese Länder der nächsten Zukunft, die auf der Haager Konferenz „zum zweitenmal entdeckt worden sind“, hegen nicht etwa eine nur zufällige und oberflächliche Vorliebe für die Fragen der internationalen Verständigung. Daß ihre Juristen gerade auf

¹⁾ Im September 1919 fanden im Schweizerischen Nationalrat überraschende Debatten statt. Die Anhänger des Völkerbundes hatten ein großes Rednerkomitee gebildet, welches das Volk für den Völkerbund gewinnen sollte. Außer den führenden Westschweizern und Tessinern gehörten auch hervorragende Deutschschweizer, wie Rikli, Walther, Forrer (der Führer der radikalen Demokratie), Göttsheim und der alte Vorkämpfer Scherrer-Füllemann, dem Komitee an. Bald aber zeigte sich, daß verschiedene Mitglieder des Komitees, nachdem sie einige große Volksversammlungen abgehalten hatten, stutzig wurden. Sie fanden nicht das Echo, das sie erwartet hatten. Schließlich haben Nationalrat und Ständerat die endgültige Entscheidung einem Referendum des Volkes überlassen.

diesem Gebiete so hervorragen, daß die öffentliche Meinung in Argentinien, Brasilien und Chile, in Uruguay und Venezuela sich so lebhaft dafür interessiert, ist nicht Zufall, sondern in der Entwicklung tief begründet. Denn als die spanischen Kolonien Südamerikas zu Staaten wurden, machten sie die peinliche Entdeckung, daß die spanische Regierung sich nicht sonderlich bemüht hatte, die Grenzen zwischen ihren einzelnen Kolonien festzustellen. So brachen zwischen den selbständig gewordenen Staaten so zahlreiche Grenzstreitigkeiten aus, daß man bald einsah, es sei am besten, die ewigen Überfälle und Kriege durch internationale Schiedssprüche zu ersetzen. Eine noch stärkere Mahnung, das Völkerrecht zu entwickeln, lag in den politischen Ansprüchen und in den militärischen Zwangsmaßnahmen, welche europäische Gläubigerstaaten gegen südamerikanische Schuldnerstaaten richteten. Unter dem Eindruck solcher drohender Verhältnisse entstand die völkerrechtliche Lehre des Argentiniers Carlos Calvo, die dann durch die Doktrin von Luis Drago die Anerkennung der ganzen Welt gefunden hat. So entstanden die völkerrechtlichen Lehren des chilenischen Juristen Alejandro Alvarez, so die Arbeiten des Brasilianers Sa Viana und vieler anderer.

Daß die leitenden Politiker Südamerikas nur aus taktischen Gründen den Eintritt in den Völkerbund empfohlen haben, wer könnte daran zweifeln? Insbesondere Artikel 21 des Völkerbundstatuts, der die Monroedoktrin in einer vieldeutigen Wendung erwähnt, hat in Südamerika Unruhe erregt. Man fürchtet solche „kontinentale Solidarität“, die von einem faktischen Protektorat der Vereinigten Staaten nicht gar soweit verschieden ist. Aber auch davon abgesehen, wird „der gewalttätige Aufbau des Völkerbundes“ in Südamerika kritisiert.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika wächst ebenfalls zusehends die Überzeugung, daß die Organisation des Völkerbundes nicht fähig sein werde, die Weiterführung

der internationalen Arbeit zu leisten. Gerade die Kreise, welche den Gedanken der „League of Nations“ entwickelt haben, fühlen sich enttäuscht. Gerade die Kreise, aus denen der Plan der „Bryan-Verträge“ entstanden ist, sehen in den die Vermeidung internationaler Konflikte bezweckenden Artikeln einen Rückschritt und glauben nicht, daß der in diplomatisch-politischer Hinsicht so schwerfällige Bund imstande sein wird, die in Europa und in Asien drohenden Zusammenstöße aufzuhalten.

So erheben sich die Stimmen, die unter dem Eindruck der Begründung des Völkerbundes ganz still geworden waren. Die Eingeschücherteten, die Enttäuschten und die Abwartenden besinnen sich darauf, daß es noch einen Weg gibt. Immer lauter wird die Forderung, die internationale Arbeit, unabhängig von der Machtzentrale des Völkerbundes, in einem von politischen Umtrieben freien Milieu wieder aufzunehmen.

Und das Programm für solche Arbeit?

Durch die Ereignisse ist es vorgeschrieben:

Erstens würde zu untersuchen sein, ob und wie weit die Verfassung des Völkerbundes allmählich angenähert werden kann an die Grundsätze, welche fast übereinstimmend in den Völkerbundentwürfen der Schweiz und Skandinaviens, im parlamentarischen Bericht der offiziellen holländischen Kommission und in den deutschen und südamerikanischen Vorschlägen enthalten sind.

Zweitens wäre festzustellen, inwieweit der mit dem Völkerbundstatut organisch verbundene Versailler Friedensvertrag neue Grundsätze des Völkerrechts aufgestellt hat. Es wäre zu untersuchen, wie diese Grundsätze sich zum früher geltenden Recht verhalten und wie sie weiterzubilden sind. Denn die Juristen des Versailler Vertrages hatten in der Tat den Ehrgeiz, allgemeine Grundsätze des internationalen Rechts zu schaffen. Sie haben sich nicht damit begnügt, den Feinden Bedingungen aufzuerlegen, sondern sie haben versucht, für alle Staaten der Welt neue Völkerrechtssätze

zu prägen. Es sei nur erinnert an Teil XIII des Versailler Vertrages, der die internationale Organisation der Arbeit schafft, ferner an die allgemeinen Bestimmungen des Teil XII, der sich auf das Recht der Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnen bezieht, und an die in Teil V und VIII enthaltenen Versuche, dem allgemeinen Völkerrecht neue Gesichtspunkte zu geben.

Jedoch das Milieu, in welchem diese Versuche entstanden, war ein so rein machtpolitisches, daß nicht einmal den neutralen Staaten gestattet wurde, an der Erörterung der allgemeinen Grundsätze mitzuwirken.

Mit Recht bemerkt daher der holländische Völkerrechtslehrer Jonkheer van Eysinga¹⁾, daß die im Versailler Vertrage enthaltenen Regeln über das internationale Flußrecht „einen bemerkenswerten Rückschritt in der Rechtsentwicklung“ (*recul notable, dans la voie de l'évolution du droit*) bedeuten, weil auch in denjenigen allgemeinen Sätzen des Friedensvertrages, die den Anspruch erheben, Weltrecht zu sein, die Politik mit ihrer zufälligen Machtkonstellation entschieden habe.

Gemessen an den Arbeiten des vielgeschmähten Wiener Kongresses, gemessen gar an den Verhandlungen der Haager Konferenzen, bedeutet die Grundsatzlosigkeit des Versailler Vertrages eine Verschlechterung des Weltrechts, welche nicht nur für die Besiegten, sondern ebenso für die Neutralen und schließlich auch für die Sieger auf die Dauer unerträglich werden wird.

Mag der augenblickliche Gewinn den Gewalthabern von Versailles noch so verlockend erscheinen, mag der Anspruch der Macht noch so gebieterisch im Vordergrunde stehen, auf die Dauer wird die Grundsatzlosigkeit sich gegen die Sieger selbst wenden.

Die ganze Welt wird es daher als eine Erleichterung empfinden, wenn endlich eine internationale Versammlung, die auf Grund ihrer Zusammenstellung allgemeines Vertrauen genießt, im Haager Friedenspalast zusammentritt.

¹⁾ Evolution du droit Fluvial international du Congrès de Vienne au Traité de Versailles 1815—1919 par le Jonkheer W. J. M. van Eysinga, Professeur de droit à l'université de Leyde.