

A. Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig und die Rechtsbeziehungen zum Völkerbund nach 1919

I. Die Entstehung der Freien Stadt Danzig

Ausgangspunkt für die Bildung der Freien Stadt Danzig nach dem 1. Weltkrieg war Punkt XIII der sog. 14 Punkte, die der US-amerikanische Präsident Woodrow WILSON am 8.1.1919 in einer Botschaft an den Kongreß verkündet hatte:

"An independent Polish State should be erected, which should include the territories inhabited by indisputably Polish populations, which should be assured a free and secure access to the sea, and whose political and economic independence should be guaranteed by international covenant."

Diese Formulierung hatte noch offen gelassen, in welcher Weise der freie und sichere Zugang Polens zum Meer herzustellen sei. Nachdem diese Frage daher in besonderem Maße Gegenstand polnischer Beeinflussungsversuche in den Siegerstaaten geworden war - Polen wollte den gesamten Unterlauf der Weichsel mit dem Mündungshafen Danzig in die Hand bekommen - und ebenso zu Auseinandersetzungen bei der Formulierung der Versailler Vertrages (VV) geführt hatte, entschloß sich die Friedenskonferenz - vor allem auf englischen Einfluß hin - zu einem Kompromiß zwischen dem Nationalitätenprinzip, welches das Verbleiben der unstreitig deutschen Stadt beim Reich forderte, und den polnischen Wünschen auf einen großen Hafen: Danzig sollte eine Freie Stadt unter dem Schutze des noch zu errichtenden Völkerbunds (VB) werden; Polen sollte in dieser Stadt

weitgehende wirtschaftliche Rechte erhalten.

Die Grundlage dieses Kompromisses war in dem Begleitbrief zur Antwort der Alliierten und Assoziierten Mächte an die Reichsregierung vom 16.6.1919 (sog. CLEMENCEAU'sche Mantelnote) folgendermaßen umschrieben:<sup>2)</sup>

"La Ville de Dantzig recevra la Constitution d'une Ville libre; ses habitants seront autonomes; ils ne passeront pas sous la domination de la Pologne et ne feront pas partie de l'Etat polonais. La Pologne obtiendra certains droits économiques; la Ville elle-même a été retachée de l'Allemagne, parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de fournir à la Pologne ce libre et sûr accès à la mer que l'Allemagne avait promis de céder."

Entsprechend wurden die Bestimmungen des. VV gefaßt<sup>3)</sup>:

Art. 100

L'Allemagne renonce, en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à tous droits et titres sur le territoire compris dans les limites ci-après:...

...

Art. 102

Les Principales Puissances alliées et associées s'engagent à constituer la ville de Dantzig, ensemble le territoire visé à l'article 100, en ville libre. Elle sera placée sous la protection de la Société des Nations.

Art. 103

La constitution de la Ville libre de Dantzig sera élaborée, d'accord avec un Haut Commissaire de la Société des Nations, par des représentants de la Ville libre, régulièrement désignés. Elle sera placée sous la garantie de la Société des Nations.

Le Haut Commissaire sera également chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou des arrangements et accords complémentaires.

Le Haut Commissaire résidera à Dantzig.

Art. 104

Une Convention, dont les Principales Puissances alliées et associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre de Dantzig, interviendra entre le Gouvernement polonais et ladite Ville libre en vue:

- 1° De placer la Ville libre de Dantzig dans des limites de la frontière douanière de la Pologne, et de pourvoir à l'établissement d'une zone franche dans le port;
- 2° D'assurer à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage et le service des voies d'eau, des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaires aux importations et exportations de la Pologne;
- 3° D'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre, ainsi que le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig;
- 4° D'assurer à la Pologne le droit de développer et d'améliorer les voies d'eau, docks, bassins, quais, voies, ferrées et autres ouvrages et moyens de communication ci-dessus visés, et de louer ou acheter, dans des conditions appropriées, les terrains et autres propriétés nécessaires à cet effet;

5° De pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite, dans la Ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise;

6° De faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des Affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers.

...

Das von dem Abschnitt XI (Art. 100 bis 108) VV betroffene Gebiet umfaßte 1950 km<sup>2</sup> mit 383.995 Einwohnern (davon 206.458 in der Stadt Danzig selbst), von denen nur 12.027 (in Danzig 6.387) = 3,15% nicht deutsch als Muttersprache benutzten.<sup>4)</sup>

Der VV trat gemäß Artikel 440 am 10.1.1920 in Kraft.

Am Tage zuvor (9.1.1920) wurde in Paris zwischen dem deutschen Vertreter v. SIMSON und dem Vertreter der Alliierten LE ROND ein "Abkommen über die Abtretung der Gebiete von Danzig und Memel" unterzeichnet, in dem es heißt:<sup>5)</sup>

"La souveraineté étant transférée ipso facto aux Principales Puissances alliées et associées par la mise en vigueur du Traité, la remise des territoires sera effectuée entre les mains du Représentant des Principales Puissances alliées et associées sur la réquisition de ce dernier...par les Commissaires spécialement désignés à cet effet par le Gouvernement allemand..."

Die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte benutzten die folgenden Monate des Jahres 1920 dazu, den Aufbau eines eigenen Danziger Staates in die Wege zu leiten. (Einsetzung eines Staatsrates und Ausschreibung von

Wahlen zu einer verfassunggebenden Versammlung, die am 14.7.1920 einen Verfassungsentwurf annahm.

Am 27.10.1920 konnten sie die Freie Stadt Danzig konstituieren<sup>6)</sup>; die Konstituierungsentscheidung wurde am 9.11.1920 auch von den Vertretern Danzigs unterzeichnet<sup>7)</sup>; gleichzeitig (am 6.11.1920) wurde in Paris das in Art. 104 VV vorgesehene Abkommen (die sog. Pariser Konvention = PK) zwischen Danzig und Polen unterzeichnet. Am 15.11.1920 wurde Danzig durch den Vertreter der Alliierten Hauptmächte, Obstlt. STRUTT, zur Freien Stadt proklamiert. Daraufhin beschloß der Völkerbundsrat (VBR) am 17.11.1920, die Freie Stadt Danzig unter den Schutz und ihre Verfassung unter die Garantie des VB zu stellen. Zuvor hatte er den japanischen Vertreter Vicomte ISHII mit einem Bericht über Danzigs Rechtslage (Rapport Ishii)<sup>8)</sup> beauftragt, der in seinen Schlußfolgerungen dann vom VBR gebilligt wurde.

In dem entsprechenden Beschluß des VBR heißt es:<sup>9)</sup>

Der Rat des Völkerbundes billigt die in dem Bericht des Vertreters Japans niedergelegten Schlußfolgerungen und erklärt:

Die Freie Stadt Danzig ist vom Tage ihrer Errichtung durch die all. Hauptmächte gemäß Art. 102 des Vertrages von Versailles unter den Schutz des Völkerbundes gestellt. Die Verfassung der Freien Stadt Danzig, die durch die ordnungsgemäß bestimmten Vertreter der Freien Stadt ausgearbeitet worden ist, ist gleichzeitig unter die Garantie des Völkerbunds gestellt." ....(folgen Änderungswünsche).

In dem erwähnten Rapport ISHII heißt es:

"La protection de la Ville libre par la Société des Nations paraît signifier que la Société des Nations s'engagera à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Ville libre de Dantzig de la même manière qu'elle le fait pour tous les membres de la Société des Nations aux termes de l'article 10 du Pacte."

"Cette protection collective de la Société des Nations implique l'exclusion, sauf les restrictions prévues lors de l'établissement de la Ville libre, de toute ingérence particulière d'autres Puissances dans les affaires de Dantzig."

"La stipulation du Traité de Versailles d'après laquelle la Constitution de la Ville libre sera placée sous la garantie de la Société des Nations signifie: 1° que cette Constitution doit obtenir l'approbation de la Société des Nations; 2° que la Constitution ne peut être modifiée qu'avec l'autorisation de la Société des Nations et 3° que la vie constitutionnelle de la Ville libre de Dantzig doit toujours se conformer aux stipulations de cette Constitution."

## II. Der staatsrechtliche Aufbau der Freien Stadt Danzig

Den staatsrechtlichen Aufbau Danzigs regelte die Danziger Verfassung (DV) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.6.1922.<sup>10)</sup> Danach galt folgendes:

" Die Stadt Danzig und das mit ihr verbundene Gebiet bilden unter der Bezeichnung "Freie Stadt Danzig" einen Freistaat" (Art. 1 DV).

Der Staat war innenpolitisch in der Art einer parlamentarischen Demokratie mit Einkammersystem und stärkerer Betonung der Exekutive organisiert. Das Parlament war der Volkstag, dessen 120 Mitglieder direkt auf 4 Jahre gewählt werden (Art. 6,8). Die Aufgaben des Staatsoberhauptes und der Regierung vereinte in sich der Senat (Art. 25 ff). Er vertrat Danzig, soweit die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten nicht der polnischen Regierung zustand (Art. 41); er hatte das Gnadenrecht (Art. 40), bestimmte die Richtlinien der Politik und trug dafür gegenüber dem Volkstag die Verantwortung (Art. 38). Er bestand aus dem Präsidenten, seinem Stellvertreter und 20 Mitgliedern; der Präsident und 7 Senatoren waren hauptamtlich tätig und wurden vom Volkstag auf 4 Jahre gewählt. Der Stellvertreter des Präsidenten und 13 Senatoren waren nebenamtlich tätig, sie wurden ebenfalls vom Volksrat gewählt, waren aber von seinem Vertrauen abhängig und mußten nach ausdrücklichen Mißtrauensvotum ausscheiden. Die Rechtspflege war wie im Reich aufgebaut; an die Stelle des OLG Marienwerder, des KG und des RG trat das "Obergericht" Danzig. Verwaltungsmäßig war das Gebiet der Freien Stadt in 3 Landkreise und 2 kreisfreie Städte (Danzig und Zoppot) eingeteilt.

Ebenso wie die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (WRV<sup>11</sup>) enthielt die DV einen Grundrechtsteil (Art. 71 ff.), der teilweise wörtlich der WRV entlehnt war. Die polnische Minderheit genoß einen besonderen Minderheitenrechtsschutz (Art. 4 II), es war aber klargestellt, daß die Amtssprache (nur)

deutsch war (Art. 4 I).

Bei der Verfassungsentstehung waren die Vertreter der Alliierten und Assoziierten Hauptmächte und der Hohe Kommissar des Völkerbunds (VBK) zunächst nur organisatorisch - etwa bei der Festsetzung des Wahltermins für die verfassungsgebende Versammlung - beteiligt; die eigentliche Verfassung wurde allein von Danziger Vertretern ausgearbeitet. Erst nach Vorlage eines vollständigen Verfassungsentwurfs verlangten der Beobachter des VBK und später noch der Völkerbundsrat (VBR) einige Änderungen. Polen hatte auf die Verfassungsgestaltung keinen unmittelbaren Einfluß.

Die Verfassung ist im Laufe der Zeit dreimal (1926, 1930 und 1931) auf verfassungsgemäßen Wege geändert worden; der VB hatte der Änderung jeweils vorher zugestimmt.<sup>12)</sup>

### III. Die Beziehungen der Freien Stadt Danzig zu den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten, zu Polen und zum Völkerbund

#### 1. Die Beziehungen Danzigs zu den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten

Nach Errichtung der Freien Stadt traten die Alliierten und Assoziierten Hauptmächte als solche in Danzig nicht mehr in Erscheinung. Die Frage, ob nicht gleichwohl noch Rechtsbeziehungen zu ihnen fort dauerten, soll hier nur deshalb erörtert

werden, weil im Schrifttum über Danzig von LEVESQUE<sup>13)</sup> (allerdings auch nur von ihr) die Meinung vertreten wird, die Souveränität über Danzig habe auch nach der Errichtung der Freien Stadt noch den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten zugestanden. Sie kommt zu diesem Schluß offenbar *faute de mieux*, nachdem sie Danzig den Staatscharakter abgesprochen und die Souveränität über das Gebiet weder Polen noch dem VB zugebilligt hat; da die Hauptmächte die ihnen übertragene Souveränität - anders als im Falle Memel - nicht an Polen, Danzig oder den VB weiter abgetreten hätten, müsse sie ihnen verblieben sein.<sup>14)</sup>

Diese Meinung ist jedoch m.E. mit Recht von allen Seiten abgelehnt worden<sup>15)</sup>, sie findet einen Rückhalt weder im Text noch in den Vorbesprechungen des VV, wo nichts auf eine solche Konstruktion hindeutet. Da alle aus der Souveränität fließenden Einzelbefugnisse nach der Errichtung der Freien Stadt auf Danzig selbst, Polen oder den VB übergegangen sind, wäre den Hauptmächten allein das leere Recht verblieben. Weder in der DV noch in der PK noch in Äußerungen des VB ist aber hiervon die Rede. Auch haben die Hauptmächte nie die Souveränität für sich in Anspruch genommen.

Nach richtiger Ansicht haben sich vielmehr die Hauptmächte mit ihrem Beschluß vom 27.10.1920<sup>16)</sup> endgültig ihrer Aufgaben entledigt; von diesem Datum an ist jedes Band zwischen den Hauptmächten als solchen

und dem Danziger Gebiet zerrissen.<sup>17)</sup>

## 2. Die Beziehungen zu Polen

Da die Freie Stadt vor allem im Interesse Polens geschaffen worden war, war dem polnischen Staat ihr gegenüber eine Reihe von Rechten, besonders auf außenpolitischem und wirtschaftlichem Gebiet, eingeräumt - Befugnisse, deren rechtliche Einordnung und deren Umfang Anlaß zu häufigen Streitigkeiten gaben.

Umstritten war dabei schon die Frage, welches die maßgebliche Rechtsgrundlage der Beziehungen sei, Art. 104 VV. oder die in Ausführung dieses Artikels am 9.11.1920 abgeschlossene Pariser Konvention. Die Frage war einmal von Bedeutung für die Beurteilung einzelner Rechtsfragen wie Schutz der polnischen Minderheit in Danzig<sup>18)</sup>, die Mitgliedschaft Danzigs in internationalen Organisationen oder Teilnahme an internationalen Konferenzen<sup>19)</sup>, zum andern für das Problem, ob Danzig als Staat anzusehen war oder nicht. Die polnischen Verfechter der These von der Nichtstaatlichkeit Danzigs beriefen sich darauf, daß sich die Rechte Polens angeblich nicht aus einem zwischen Danzig und Polen abgeschlossenen Vertrag (der Pariser Konvention) ergäben, sondern Polen unmittelbar auf Grund des VV zustünden<sup>20)</sup>. Das internationale Fachschrifttum<sup>21)</sup>, der VBK<sup>22)</sup>, der VBR<sup>23)</sup> und der StIGH<sup>24)</sup> beantworteten die Frage einhellig dahin, daß die maßgebende Auslegungsgrundlage allein die Pariser Konvention sei.

a) Die auswärtige Vertretung Danzigs durch die polnische Regierung

Art. 104 VV hatte der abzuschließenden PK u.a. das Ziel gestellt.



"de faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers."

Bemerkenswert an dieser Formulierung ist, daß sie anders als in den vorangegangenen Ziffern, in denen Polen wirtschaftliche Rechte eingeräumt werden, nicht von "Polen", sondern von der "polnischen Regierung" spricht und daß nicht die auswärtigen Angelegenheiten selbst, sondern nur ihre Führung übertragen werden sollen.<sup>25)</sup>

Daran anschließend legte Art. 2 der PK fest:

" Il appartient au Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig."<sup>26)</sup>

Der Wortlaut dieser Bestimmungen ergibt, daß Danzig selbst eigene auswärtige Beziehungen hatte und daß nur vertraglich die Ausübung der diplomatischen Beziehungen gegenüber dritten Staaten der polnischen Regierung überlassen war; grundsätzlich war daher Danzig außenpolitisch nicht nur rechts- sondern auch handlungsfähig,

die Aufnahme eigener diplomatischer Beziehungen würde allerdings die Vertragsrechte Polens verletzt haben<sup>27)</sup>. Gegenüber dem VB (VBK, VBR, Völkerbundsversammlung und Sekretariat des VB), dem StIGH<sup>28)</sup> und gegenüber Polen<sup>29)</sup> nahm Danzig jedoch seine auswärtigen Beziehungen selbst wahr. Auch soweit die polnische Regierung die auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt Danzig führte, war sie zudem nicht in der Lage, Danzig eine bestimmte für die Freie Stadt nachteilige Politik aufzudrängen. Nach Art. 6 PK soll die polnische Regierung Abkommen, an denen die Freie Stadt interessiert ist, nicht ohne vorherige Beratung mit ihr schließen. Weiter hat der StIGH folgende Grundsätze für die Führung der auswärtigen Angelegenheiten Danzigs durch die polnische Regierung aufgestellt:<sup>30)</sup>

"Es besteht jetzt Übereinstimmung zwischen Polen und der Freien Stadt, daß Polens Rechte hinsichtlich der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt nicht unbeschränkt sind. Die polnische Regierung ist nicht berechtigt, entgegen dem Willen der Freien Stadt dieser eine bestimmte Politik aufzudrängen oder Maßnahmen im Zusammenhang mit den auswärtigen Beziehungen der Freien Stadt zu ergreifen.

Andererseits kann die Freie Stadt Polen nicht auffordern, hinsichtlich der auswärtigen Beziehungen der Freien Stadt irgendwelche Maßnahmen zu ergreifen, die Polens eigener Politik entgegengesetzt sind. Wie schon der Hohe Kommissar in seiner Entscheidung vom 17.12.1921 erklärt hat, würde Polen, wenn es dazu verpflichtet wäre, unter die Herrschaft der Freien Stadt geraten; und das war sicher vom Versailler Vertrag nicht beabsichtigt."

Die Beachtung dieser Grundsätze war in doppelter Weise der Kontrolle des VB unterworfen. Gemäß

Art. 6 der PK mußte das Ergebnis der dem Vertragsschluß vorausgehenden Beratungen zwischen Polen und Danzig dem VBK zur Kenntnismahme vorgelegt werden, und in allen Fällen hatte der VBR das Recht, jedem Vertrag, der durch Polen geschlossen wurde, soweit er sich auf die Freie Stadt bezog, sein VETO entgegenzusetzen, wenn er der Meinung war, daß der Vertrag die Bedingungen des Statuts der Freien Stadt oder der PK verletzte<sup>31)</sup>. Weiter unterlag auch die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch die polnische Regierung der Schiedsrichterfunktion des VBK (und evtl. zweitinstanzlich des VBR) gemäß Art. 39 PK. Alle diesbezüglichen Rechte Polens unterlagen also der Überwachung durch den VB jedenfalls daraufhin, ob sie die Rechtsstellung Danzigs, die PK oder Interessen Danzigs verletzten. In diesen Fällen konnte der VB diese Politik verhindern.

#### b) Einzelne Gebietsrechte Polens in Danzig

Neben der Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt, die auf die polnische Regierung übertragen worden war, standen Polen in Danzig eine Reihe von wirtschaftlichen Rechten zu.

Danzig war in das polnische Zollgebiet einbezogen (Art. 13 PK) - Danzig besaß jedoch eine eigene Währung, die auch nicht an den Zloty gekoppelt war. Polen unterhielt im Danziger Stadtgebiet einen Postdienst (Art. 29 PK). Die Eisenbahnen im Gebiete der Freien Stadt (außer den örtlichen Kleinbahnen und Straßenbahnen, die Danzig, und den

Hafenbahnen, die dem Hafenausschuß übertragen waren) wurden von Polen betrieben (Art. 21 PK). Polen unterhielt weiter ein Munitions-durchgangs- und -versorgungslager auf der Westernplatte, über das die Sprengstoffeinfuhr und -ausfuhr geleitet wurde <sup>32)</sup>.

Die Verwaltung des Danziger Hafens und der zu ihm gehörigen Verkehrswege wurde jedoch abweichend von den Absichten des VV nicht Polen, sondern einem paritätisch besetzten Hafenausschuß, dem Polen gegenüber bestimmte Pflichten oblagen, übertragen (Art. 19, 20 PK).

c) Der diplomatische Vertreter Polens in Danzig

Als Vermittler zwischen Danzig und Polen sieht die Pk (Art. 1) einen diplomatischen Vertreter (représentant diplomatique, diplomatic representative) der polnischen Regierung in Danzig vor. Die amtliche Bezeichnung dieses Mittlers hat in der Auseinandersetzung um den Rechtsstatus der Freien Stadt eine gewisse Rolle gespielt, da die Bezeichnung "diplomatischer" Vertreter der polnischen These, zwischen Polen und Danzig bestünden nicht völkerrechtliche, sondern staatsrechtliche Beziehungen, entgegenstand und die Benennung daher im polnischen Schrifttum meist als irrtümlich und irreführend bagatelisiert wurde.

d) Der Rechtscharakter der Beziehungen zu Polen

Die rechtliche Einordnung der Beziehungen zwischen Danzig und Polen ist umstritten.

Eine extreme, vor allem von polnischen Autoren vertretene Ansicht meint, aus den dargestellten Beziehungen unter Leugnung des Staatscharakters Danzigs folgern zu können, Danzig sei nur ein "Verwaltungsprotectorat", ein autonomer Gebietsteil Polens <sup>33)</sup>, seine Einwohner seien polnische Staatsangehörige <sup>34)</sup>. Diese Meinung ist schon wegen des unleugbaren Staatscharakters der Freien Stadt abzulehnen.

Häufiger wird die Meinung vertreten, Danzig sei ein völkerrechtliches Protectorat Polens <sup>35)</sup>. Auch diese Meinung ist jedoch abzulehnen. Ein Protectorat liegt vor, wenn ein Staat einem anderen, schwächeren seinen Schutz angedeihen läßt und sich dafür bestimmte Rechte, welche

die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Protegierten in vielen, wenn nicht in allen Punkten vernichten, einräumen läßt.

Nun war die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Danzigs zwar nicht durch die wirtschaftlichen Rechte Polens, wohl aber durch die Führung der auswärtigen Angelegenheiten durch die polnische Regierung eingeschränkt; in das Bild eines polnischen Protektorates paßt es aber nicht, daß Polen seine daraus hergeleiteten Rechte nur unter weitgehender Überwachung des VB ausüben konnte. Vor allem fehlte es jedoch an der zum Begriff des Protektorats gehörigen Schützerstellung Polens gegenüber Danzig. Die Rechtsstellung Polens unterschied sich hinsichtlich der militärischen Verteidigung Danzigs nicht wesentlich von der anderer dritter Staaten<sup>36)</sup>. Entsprechend lehnten sowohl die herrschende Lehre<sup>37)</sup> als auch die Organe des VB<sup>38)</sup> die Annahme eines Protektoratsverhältnisses ab.

Die einzelnen wirtschaftlichen Rechte Polens sind vielmehr als "Staatsdienstbarkeiten" zu bezeichnen<sup>39)</sup>; die auswärtigen Angelegenheiten führte Polen zu eigenem Interesse in einer Art "Verwaltungsgemeinschaft"<sup>40)</sup>, die Polen eine Überwachung der Danziger Außenpolitik ermöglichte und es in den Stand setzte, eine ihm feindliche Außenpolitik Danzigs zu verhindern, die ihm allerdings nicht erlaubte, Danzig gegen dessen Willen eine bestimmte Außenpolitik aufzudrängen.

### 3. Die Beziehungen zum Völkerbund

#### a) Darstellung der Beziehungen

Die Beziehungen Danzigs zum VB äußerten sich in dreierlei Weise; der Schutzverpflichtung des VB, der Garantie der DV und der Schiedsrichterfunktion des VB und des VBK.

Die Schutzpflicht und die Verfassungsgarantie waren schon in dem oben unter I angeführten Rapport ISHII umschrieben. Die Schutzpflicht war in Ihrem Ausmaß nicht umstritten.

Bei der Garantieerklärung ergaben sich jedoch zwei Streitfragen:

Einmal war zwischen dem VB und Danzig streitig, ob die DV, nachdem sie mit den vom VB gewünschten Änderungen in Kraft getreten war, nachträglich auf Wunsch des VB hätte geändert werden müssen. Danzig bestritt das<sup>41)</sup>, der VB nahm theoretisch dieses Recht für sich in Anspruch<sup>42)</sup>; diese Frage ist nie praktisch geworden<sup>43)</sup>.

Zum andern war zwischen Polen und Danzig das Verhältnis zwischen PK, Völkerbundsgarantie und DV streitig. Allgemein anerkannt war, daß die Schutz- und die Garantiefunktion des VB eng miteinander verbunden waren<sup>44)</sup>. Polen wollte darüber hinaus auch noch einen engen Zusammenhang zwischen seinen Rechten und der Garantie des VB für die DV annehmen, der ihm über den Weg der Völkerbundsgarantie eine Möglichkeit der Intervention in das

Danziger Verfassungsleben ermöglicht hätte:<sup>45)</sup>

Les restrictions apportées à l'indépendance de Dantzig, restrictions envers la Société, restrictions en faveur de la Pologne, ne constituent pas deux séries de rapports juridiques étrangères l'une à autre, basées toute au même titre, elles ont été intégrées dans un seul et même système."

Diese These wurde jedoch von der Freien Stadt zurückgewiesen. In einem von KAUFMANN verfaßten Schriftsatz des Rates der Freien Stadt im Rahmen eines darüber schwebenden Rechtsstreits vor dem StIGH heißt es:<sup>46)</sup>

"il s'agissait précisément d'écarter la Pologne de ces fonctions et de les attribuer à une instance impartiale."

Eine ähnliche Meinung war schon im Rapport ISHII geäußert worden<sup>47)</sup>:

"Je crois pouvoir dire, que d'une façon générale ce projet de traité ne contient aucune stipulation qui pourrait porter atteinte à la protection de la SdN et avec une Constitution garantie par la Société."

Der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) schloß sich dieser Ansicht an<sup>48)</sup>:

"... vis-à-vis de la Pologne, la Constitution de Dantzig est et demeure la Constitution d'un Etat étranger."

Die dritte Funktion des VB war gemäß Art. 19 II, 39 PK die eines Schiedsrichters, die in erster Instanz vom VBK in Danzig wahrgenommen wurde (der die Streitfrage selbst entscheiden oder an den VBR weitergeben konnte); gegen seine Entscheidungen

Stand beiden Parteien die Berufung an den VBR zu. Neben dieser Schiedsrichterfunktion hatte der VBK das bereits erwähnte Vetorecht gemäß Art. 6 PK gegen Verträge, die Polen für Danzig schloß. Der VB konnte weiter nach Art. 42 der DV vom Senat der Freien Stadt umfassende Auskunft über öffentliche Angelegenheiten der Freien Stadt verlangen. Darüber hinaus durften sich VB und VBK jedoch nicht in die inneren Angelegenheiten der Freien Stadt einmischen<sup>49)</sup>.

#### b) Rechtliche Beurteilung der Beziehungen

Auch die rechtliche Charakterisierung der Beziehungen zum VB ist sehr umstritten.

Vereinzelt wird wegen der genannten Bindungen Danzig als ein Territorium unter der Souveränität des VB angesehen; diese Meinung dürfte jedoch nicht richtig sein. Es ist schon zweifelhaft, ob der VB bei seinem internationalen Charakter überhaupt Träger von Souveränität sein konnte. Vor allem konnte der VB aber der Freien Stadt weder eine bestimmte Außenpolitik vorschreiben, noch sich - abgesehen von Verfassungsbrüchen - in die inneren Angelegenheiten der Freien Stadt einmischen<sup>50)</sup>.

Häufiger wird die Meinung vertreten, Danzig sei ein Protektorat des VB gewesen<sup>51)</sup>, teilweise mit der Besonderheit, daß dieses Protektorat Polen zur Ausübung überlassen gewesen

sei<sup>52)</sup>. Diesen Meinungen ist nicht zuzustimmen. Zwar werden die Begriffe "Protectorat" und "Protektion" im deutschen Staatsrecht nicht immer sauber voneinander getrennt<sup>53)</sup>. Sofern aber ein Unterschied gemacht wird, wird er darin gesehen, daß bei einem Protectorat zu dem bloßen Schutzverhältnis weitgehende Einflußmöglichkeiten des Protectors, welche die völkerrechtliche Handlungsfähigkeit des Protegierten einschränken, vorliegen müssen. Ein Schutzverhältnis Danzigs zum VB liegt vor; die Einwirkungsmöglichkeiten des VB auf Danzigs Innenpolitik und Außenpolitik waren aber wohl zu gering, als daß man sie als ausreichend für die Annahme eines Protectorats ansehen könnte. Auch haben der VV, die DV und die Erklärung des VB zur Übernahme des Schutzes der Freien Stadt immer nur von "Protektion", nicht von "Protectorat" gesprochen. Aus diesen Gründen hat auch die Mehrzahl der Fachschriftsteller die Konstruktion eines Protectoratsverhältnisses abgelehnt<sup>54)</sup>. Man wird das Verhältnis Danzigs zum VB am ehesten zutreffend als ein Protektionsverhältnis, in dessen Rahmen dem VB einige Überwachungs- und Einflußrechte eingeräumt waren, bezeichnen können.

#### IV. Die völkerrechtliche Beurteilung der Stellung der Freien Stadt Danzig

Nicht nur die rechtliche Qualifizierung der Beziehungen Danzigs zu Polen und zum VB, sondern auch die damit zusammenhängende generelle Beurteilung der rechtlichen Stellung Danzigs ist umstritten. Dabei sind vor

allem zwei Fragen zu unterscheiden, die allerdings häufig zusammen behandelt und miteinander vermengt werden: die Frage nach dem Staatscharakter Danzigs und die Frage der Völkerrechtsfähigkeit der Freien Stadt.

Der Staatscharakter Danzigs wird nur vereinzelt geleugnet, und zwar von KAKOWSKI<sup>55)</sup> und GONSIKOWSKI<sup>56)</sup> auf polnischer und LEVESQUE<sup>57)</sup>, CAVARÉ<sup>58)</sup>, BOUCHEREAU<sup>59)</sup> auf französischer Seite.

Die beiden erstgenannten gehen von der Vorstellung aus, daß die Souveränität Begriffsmerkmal des Staates sei. Sie argumentieren; nur die Ausübung der Souveränitätsrechte, die sie begrifflich - obwohl sie das leugnen - mit der Souveränität als solcher gleichsetzen, ergebe völkerrechtliche Handlungsfähigkeit und damit den Staatscharakter. Sie übersehen dabei aber u.a., daß Souveränitätsrechte nicht unbedingt ausgeübt zu werden brauchen. - Auch LEVESQUE folgert ähnlich aus der fehlenden Souveränität den fehlenden Staatscharakter. BOUCHEREAU leitet dagegen die Nichtsstaatlichkeit Danzigs, das er als ein "territoire anormal" bezeichnet, aus der angeblich fehlenden Fähigkeit Danzigs zur Selbstorganisation ab, da Danzig nicht ohne Zustimmung des VB seine Verfassung ändern könne<sup>60)</sup>.

Die angeführten Meinungen sind im gesamten übrigen Schrifttum abgelehnt worden, indem man entweder die These, die Souveränität gehöre zum Staatsbegriff ausdrücklich ablehnte<sup>61)</sup> oder an Hand der Dreielementenlehre Danzigs Staatscharakter zu erweisen suchte<sup>62)</sup>.

Diese herrschende Meinung findet ihre Grundlage einmal schon in der CLEMENCEAU'schen Mantelnote (s.o.I.), in der erklärt wird, daß Danzig keinen Teil Polens bilden sollte und folglich als eigener Staat geplant war. Weiter verwenden die PK (Art.17) und zahlreiche Vorschriften der DV mit Genehmigung des VB das Wort "Staat". Endlich haben sowohl der VB<sup>63)</sup> als auch der StIGH<sup>64)</sup> die Eigenschaft Danzigs als Staat bejaht. Der herrschenden Meinung ist daher zuzustimmen.

Da Danzig als Staat auch völkerrechtlich rechts- und handlungsfähig war, war es auch Völkerrechtssubjekt<sup>65)</sup>, seine Beziehungen zu Polen<sup>66)</sup> und zum Völkerbund<sup>67)</sup> waren völkerrechtlicher Natur.

Umstritten ist, ähnlich wie bei den Mandatsgebieten, wem die Souveränität über die Freie Stadt zustand. Teilweise wird Danzig als souveräner Staat bezeichnet<sup>68)</sup>, wird also die Souveränität als bei der Freien Stadt selbst liegend angesehen - zum Teil mit der Maßgabe, daß sie "Beschränkungen unterworfen" sei.<sup>69)</sup> Etwa ebenso häufig wird im Fachschrifttum aber auch die Gegenmeinung vertreten, nach der Danzig ein nichtsouveräner Staat sei<sup>70)</sup>, wobei zum Teil die Souveränität als bei den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten liegend<sup>71)</sup>, häufiger aber als Polen zustehend<sup>72)</sup> angenommen wird.

#### V. Ergebnis:<sup>73)</sup>

Die - auf Grund des VV von den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten geschaffene - Freie Stadt

Danzig ist in der Staatengemeinschaft ein Staat im völkerrechtlichen Sinne des Wortes. Die Beziehungen zwischen der Freien Stadt und anderen Staaten einschließlich Polens sind ausschließlich vom Völkerrecht bestimmt. Man kann auf die polnisch-Danziger Beziehungen nicht gut den Begriff "Protektorat" anwenden. Die Freie Stadt befindet sich auch nicht unter einem verbundenen Protektorat des VB und Polens. Der VB, nicht Polen, schützt die Unabhängigkeit Danzigs und die Unversehrtheit seines Gebietes gegen jeden Angriff und gegen jede ungebührliche Einmischung irgendeines Staates. Die Führung der auswärtigen Angelegenheiten der Freien Stadt ist dem Veto des VB und der Schiedsrichtertätigkeit seiner Organe unterworfen. Im Hinblick auf den VB erscheint Danzig als ein besonderes Gebilde. Der VB ist nicht Souverän des Danziger Gebietes. Die Beziehungen zwischen dem VB und der Freien Stadt, soweit jener diese beschützt und ihre Verfassung garantiert, sind sui generis.

B. Das Schicksal der Freien Stadt Danzig bis zur Auflösung des Völkerbundes

I. Die politische Entwicklung in der Freien Stadt Danzig bis zur de facto-Eingliederung in das Deutsche Reich am 1. September 1939<sup>1)</sup>

In der Freien Stadt Danzig hatte nach der Volkstagswahl vom 28.5.1933 die NSDAP die Regierung übernommen. Eine zur Verfassungsänderung erforderliche Zweidrittel-Mehrheit hatte sie jedoch weder in dieser Wahl (50,03% der abgegebenen Stimmen) noch in der folgenden vom 7.4.1935 (59% der abgegebenen Stimmen) zu erringen vermocht. Die innenpolitischen Verhältnisse in Danzig konnten von ihr deshalb zunächst nur teilweise den neuen Verhältnissen im Deutschen Reich angeglichen werden. So blieben insbesondere die Danziger Oppositionsparteien noch bis zum Jahre 1937 bestehen<sup>2)</sup>, und infolge der Interventionen des letzten VBK BURCKHARDT<sup>3)</sup> traten auch die Rassengesetze in der Freien Stadt erst am 21.11.1938 in Kraft<sup>3)</sup>.

Die innenpolitischen Gleichschaltungsversuche des nationalsozialistisch beherrschten Senats der Freien Stadt führten jedoch bald zu einer Auseinandersetzung mit dem damaligen Hohen Kommissar des VB, Séan LESTER<sup>4)</sup>. Dieser Konflikt führte im Jahre 1936 zunächst zur Bildung eines "Dreierkommittees" des VB, das aus den Außen-

ministern Großbritanniens, Frankreichs und Schwedens bestand und dessen Aufgabe es war, die Danziger Frage zu beobachten und dem VB hierüber Bericht zu erstatten<sup>5)</sup>. Diesem Komitee wurde im Jahre 1937 die bisher dem VBK obliegende Aufgabe übertragen, etwaige Anträge auf Aufnahme von Fragen des Danziger Verfassungslebens in die Tagesordnung der VB-Versammlung zu stellen<sup>6)</sup>. Damit war dem VBK die Interventionsmöglichkeit in innere Danziger Angelegenheiten praktisch weitgehend genommen und einem Gremium übertragen, das schon wegen der räumlichen Entfernung seiner Mitglieder voneinander nur sehr viel schwieriger tätig werden und insbesondere intervenieren konnte und das dies auch nie versucht hat<sup>7)</sup>. Entsprechend sowohl dem Willen des VB als auch demjenigen Polens und des Deutschen Reiches enthielt sich deshalb der letzte VBK BURCKHARDT, der vom 1.3.1937 bis - de facto - 1.9.1939 amtierte, formeller Einmischungen in die Danziger Innenpolitik.

Seit dem Frühjahr 1939 spitzten sich die innen- und die außenpolitische Lage Danzigs jedoch wieder zu. Innenpolitisch versuchte der NSDAP-Gauleiter FORSTER den ebenfalls nationalsozialistischen Senatspräsidenten GREISER ganz aus der führenden Rolle zu verdrängen; außenpolitisch kam es zu wachsenden Spannungen mit Polen, wobei besonders ein Streit um die Rechte der polnischen Zollinspektoren auf dem Gebiete der Freien Stadt Danzig die Beziehungen verschlechterte<sup>8)</sup>.

Die Spannungen erreichten im August 1939 ihren Höhepunkt. Am 23.8.1939 erließ der Danziger Senat

mit Gesetzeskraft die sog. "Staatsoberhaupts-Verordnung" mit folgendem Wortlaut:

"Verordnung betreffend das Staatsoberhaupt der Freien Stadt Danzig vom 23.8.1939

Auf Grund des Abschnittes I und des § 2 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Staat vom 23.6.1933 ... wird folgendes mit Gesetzeskraft verordnet:

#### Artikel I

Der Gauleiter von Danzig ist das Staatsoberhaupt der Freien Stadt Danzig.

#### Artikel II

Die Verordnung tritt am 23. August 1939 in Kraft.

Damit fand die schon lange dauernde Machtverschiebung zwischen GREISER und FORSTER ihren Abschluß. Die Verordnung beließ zwar die Danziger Verfassung in Kraft, schuf aber das von ihr nicht näher umschriebene Amt eines "Staatsoberhauptes", das in der Danziger Verfassung nicht vorgesehen war. Polen protestierte in einer Note vom 24.8.1939 an den Danziger Senat<sup>10)</sup>. Eine Einladung, die FORSTER am 25.8.1939 anlässlich eines Flottenbesuchs an den polnischen diplomatischen Vertreter in der Freien Stadt Danzig, CHODACKI, und den VBK BURCKHARDT hatte ergehen lassen, wurde von beiden ausgeschlagen, um damit zu dokumentieren, daß sie FORSTER als Staatsoberhaupt Danzigs nicht anerkannten<sup>11)</sup>.

Am 1.9.1939 begannen gleichzeitig mit dem Einmarsch deutscher Truppen in das Gebiet der Freien Stadt und der Beschießung des bewaffneten polnischen

Munitionsdepots auf der Westernplatte durch die deutsche Marine die Maßnahmen zur Eingliederung des Gebiets der Freien Stadt in das Deutsche Reich.

FORSTER erließ in seiner neuen Eigenschaft als Staatsoberhaupt der Freien Stadt das folgende "Staatsgrundgesetz":

"Staatsgrundgesetz

der Freien Stadt Danzig, die Wiedervereinigung Danzigs mit dem Deutschen Reich betreffend, vom 1. September 1939

Zur Behebung der dringenden Not von Volk und Staat der Freien Stadt Danzig erlasse ich folgendes Staatsgrundgesetz:

Art. I

Die Verfassung der Freien Stadt Danzig ist mit sofortiger Wirkung aufgehoben.

Art. II

Alle gesetzgebende und vollziehende Gewalt wird ausschließlich vom Staatsoberhaupt ausgeübt.

Art. III

Die Freie Stadt Danzig bildet mit sofortiger Wirkung mit ihrem Gebiet und ihrem Volk einen Bestandteil des Deutschen Reiches.

Art. IV

Bis zur endgültigen Bestimmung über die Einführung des deutschen Reichsrechts durch den Führer bleiben die gesamten gesetzlichen Bestimmungen außer der Verfassung, wie sie im Augenblick des Erlasses dieses Staatsgrundgesetzes gelten, in Kraft.

Danzig, den 1. September 1939

Albert Forster<sup>12)</sup>  
Gauleiter"

Durch Telegramm bat er HITLER, diesem Staatsgrund-

gesetz seine Zustimmung zu geben "und durch Reichsgesetz die Wiedereingliederung in das Deutsche Reich zu vollziehen". Ebenfalls telegraphisch antwortete HITLER:

"Ich nehme die Proklamation der Freien Stadt Danzig über die Rückkehr zum Deutschen Reich entgegen. ... Das Gesetz über die Wiedervereinigung wird sofort vollzogen. Ich ernenne Sie zum Chef der Zivilverwaltung für das Gebiet Danzig." <sup>13)</sup>

Gleichfalls noch am 1.9.1939 erließ der Deutsche Reichstag das "Gesetz über die Wiedervereinigung der Freien Stadt Danzig mit dem Deutschen Reich" <sup>14)</sup>, in dessen § 1 der Wortlaut des entsprechenden Danziger Gesetzes zum Reichsgesetz erklärt wird.

Durch "Erlaß des Führers und Reichskanzlers über die Gliederung und Verwaltung der Ostgebiete" vom 8.10.1939 <sup>15)</sup> wurde das Gebiet der Freien Stadt Danzig dem - außerdem aus dem "Korridor" und dem ostpreußischen Regierungsbezirk Westpreußen gebildet - "Reichsgau Westpreußen" - später <sup>16)</sup> "Reichsgau Danzig-Westpreußen" - eingegliedert.

Der letzte VBK, Carl J. BURCKHARDT, wurde am 1.9.1939 gegen acht Uhr von FORSTER aufgesucht und aufgefordert, binnen kürzester Zeit Danzig zu verlassen <sup>17)</sup>. Er protestierte bei dieser Gelegenheit mündlich gegen die Gewaltmaßnahmen, durch die der Freistaat de facto ausgelöscht wurde und die ihn an der Ausübung seiner Funktionen hinderten <sup>18)</sup>; er verließ unmittelbar darauf die Stadt.

II. Die rechtliche Würdigung der de facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich am 1. September 1939

Die Frage, ob das Vorgehen des Deutschen Reichs im oder nach dem September 1939 rechtswirksam den Bestand der Freien Stadt Danzig beendete, kann unter zweifachem Blickpunkt untersucht werden: Da Danzig ein - wenn auch nicht mit allen Souveränitätsrechten zur eigenen Verfügung ausgestatteter - Staat und ein Völkerrechtssubjekt war, ist einmal zu prüfen, ob nach den Regeln über den Staatenuntergang die Freie Stadt untergegangen ist; da Danzig aber außerdem dadurch, daß der VB seinen Bestand schützte und seine Verfassung garantierte, und dadurch, daß seine völkerrechtliche Stellung durch multilaterale internationale Verträge geregelt war, unter einem besonderen völkerrechtlichen Status stand, ist außerdem zu untersuchen, ob die durch das deutsche Vorgehen ja gleichermaßen bewirkte de facto-Beendigung dieses Status völkerrechtlich wirksam war.

1. Würdigung nach den Grundsätzen über den Staatenuntergang

Die Frage, ob die de facto-Eingliederung des Staates "Freie Stadt Danzig" in das Deutsche Reich 1939 nach den Völkerrechtsregeln über Staatenuntergang und -fortbestand als wirksam anzusehen ist, soll hier unter Beschränkung auf die Hauptprobleme erörtert werden; zu dieser Frage liegt eine eingehende und ausführliche Studie von BÖTTCHER<sup>19)</sup> vor, auf die wegen der weitergehenden Einzelproblematik ver-

wiesen wird.

Die Frage nach der Rechtswirksamkeit der Eingliederung kann unter diesem Gesichtspunkt wiederum in zweifacher Weise gestellt werden; Zunächst ist zu prüfen, ob durch das einverständliche Vorgehen FORSTERS und HITLERS ein gültiger Inkorporationsvertrag zwischen Danzig und dem Deutschen Reich zustandegekommen ist, sodann - falls diese Frage zu verneinen sein sollte - ob eine rechtswirksame Eingliederung im Wege der Annexion vorgelegen hat.

a) Inkorporationsvertrag?

Der Telegrammwechsel zwischen FORSTER und HITLER am 1.9.39<sup>20)</sup> könnte als völkerrechtlich wirksamer Inkorporationsvertrag nur dann angesehen werden, wenn sowohl auf Seiten Danzigs als auch auf Seiten des Deutschen Reiches völkerrechtlich legitimierte Organe gehandelt hätten. Auf deutscher Seite handelte bei dem Telegrammwechsel das damals gemäß deutschem Verfassungsrecht zuständige Staatsoberhaupt, das gleichzeitig die Stellung eines Regierungschefs bekleidete. Stärkste Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich der Legimitation des auf Danziger Seite tätig gewordenen Albert FORSTER. FORSTER hatte bis zum 23.8.1939 nur die Stellung eines "Gauleiters" der einzigen Partei Danzigs, der NSDAP, innegehabt; als solcher war er zum Abschluß staatsrechtlicher oder völkerrechtlicher Verträge nicht legitimiert. Er hatte sich am 23.8. 1939, ohne auf Widerstand zu stoßen, zwar zum "Staatsoberhaupt" der Freien Stadt proklamieren lassen; seine Stellung war damit jedoch unklar umschrieben, da, wie dargelegt, die DV ein in einer Person verkörpertes Staatsoberhaupt nicht kannte

und diese Verfassung nicht aufgehoben wurde. Weder der VB, dessen Zustimmung zu jeder Verfassungsänderung erforderlich war, noch auch Polen oder sonstige Drittstaaten (außer dem Deutschen Reich) haben FORSTER in seiner Stellung als "Staatsoberhaupt" anerkannt. Dessen Legitimation in der Zeit vom 23.8. bis 1.9.1939 muß also als zumindest ungeklärt bezeichnet werden. Spätestens am 1.9. 1939, als FORSTER die DV aufhob und sich damit im Wege eines Staatsstreiches alle gesetzgebende und vollziehende Gewalt anmaßte, konnte er nicht mehr als verfassungsmäßig legitimes Organ gelten.

Nun werden allerdings vom Völkerrecht nicht nur die von verfassungsmäßig legitimeierten Organen geschlossenen Verträge als wirksam anerkannt; auch die von Organen, die im Wege von Staatsumwälzungen und Verfassungsbrüchen die Herrschaft im Staate erlangt haben, geschlossenen Verträge werden unter bestimmten Voraussetzungen als gültig betrachtet. Voraussetzung für die Anerkennung von Akten solcher "de facto-Regierungen" ist jedoch u.a. ihre Effektivität, wozu eine gewisse Dauer und Stabilität der Regierung gehören. Jede Entscheidung darüber, ob die Regierung FORSTER nach ihrem Staatsstreich vom 1.9.1939 diese Dauer und Stabilität - insbesondere auch wegen der weitgehenden Einwirkungsmöglichkeiten des VB - genossen hätte, wurde aber durch die sofortige militärische Besetzung durch einen anderen Staat und die damit zusammenhängende Staatsauflösung unmöglich gemacht. Angesichts dieser Lage der Regierung FORSTER die Stellung einer völkerrechtlich vertretungsberechtigten de facto-Regierung zuzubilligen, erscheint nicht gerechtfertigt. Vertretungsberechtigte Organe Danzigs haben somit an der Einverleibung der Freien Stadt in das Deutsche Reich nicht

mitgewirkt; als vertragliche Inkorporation war die Einverleibung nicht wirksam.<sup>21)</sup>

b) Annexion?

Wegen des Fehlens einer vertraglichen Einigung mit Danzig muß das deutsche Vorgehen als Annexion, wenngleich in nicht kriegerischer Form, angesehen werden. Eine solche Annexion war spätestens seit der Schaffung der VBS<sup>22)</sup> und dem Abschluß des "Briand-Kellog-Paktes"<sup>23)</sup> rechtswidrig; inwieweit wegen dieser Rechtswidrigkeit die durch sie hervorgerufenen Gebietsänderungen aber auch als unwirksam anzusehen sind, ist eine der schwierigsten und umstrittensten Fragen des Völkerrechts. Zu den wenigen hier einmütig anerkannten Völkerrechtsregeln gehört der Satz, daß "verfrühte Annexionen", d.h. auf Einverleibung gerichtete Handlungen vor Abschluß der hierzu unternommenen Kriegsmaßnahmen, unwirksam sind<sup>24)</sup>. Die militärische Besetzung des Gebietes der Freien Stadt Danzig wurde zwar noch während des 1.9.1939 fast vollständig abgeschlossen; die Besetzung Danzigs war jedoch kein isolierter Akt, sondern war verbunden mit den Kriegsmaßnahmen des Deutschen Reiches zunächst gegen Polen, später auch gegen die übrigen Kriegsgegner Deutschlands und diente u.a. dazu, für die Kriegsmaßnahmen gegenüber Polen eine militärische Grundlage und Ausgangslage zu schaffen. Wenn aber völkerrechtlich schon für den Fall einer mit Annexionsabsicht durchgeführten "occupatio bellica" der Okkupant durch das zum Völkergewohnheitsrecht gewordene Verbot der "verfrühten Annexion" gehindert ist, vor Abschluß der

Kriegshandlungen einen wirksamen Gebietswechsel herbeizuführen, muß das auch und erst recht für den Okkupationsfall gelten, der in Ausführung von Kriegsmaßnahmen gegen Drittstaaten geschieht; auch hier kann vor Abschluß der Kriegshandlungen, seien sie auch nur gegen den Drittstaat gerichtet, kein Gebietswechselswechsel herbeigeführt werden.<sup>25)</sup> Die Frage, ob solche verfrühte Annexionen wenigstens nach erfolgreichem Abschluß der Kampfhandlungen in Wirksamkeit erwachsen, kann hier dahingestellt bleiben, da Deutschland das Gebiet der Freien Stadt Danzig im letzten Kriegsjahr wieder räumen mußte. Somit hat sich Deutschland auch im Wege einer Annexion die Freie Stadt Danzig im Jahre 1939 nicht wirksam eingliedern können.<sup>26)</sup>

Eine Prüfung des deutschen Vorgehens im September 1939 an Hand der Völkerrechtsregeln über den Staatenuntergang führt somit zu dem Ergebnis, daß das Völkerrechtssubjekt Freie Stadt Danzig durch dieses Vorgehen nicht beseitigt werden konnte.

2. Würdigung nach den Grundsätzen über die Anforderungen an die Wirksamkeit von Änderungen des "internationalen Status" eines Gebiets.

Neben der soeben vorgenommenen Prüfung, ob gemäß den Regeln über den Staatenuntergang Danzig nach 1939 als Völkerrechtssubjekt noch fortbestand, bleibt zu untersuchen, ob die Wirksamkeit des deutschen Vorgehens im Jahre 1939 nicht auch noch nach anderen Grundsätzen beurteilt werden kann.

Danzig war nämlich nicht nur ein Staat im Sinne des Völkerrechts; es gehörte vielmehr auch zu jenen Gebieten, für die nach dem Ersten Weltkrieg durch mehrseitige Verträge unter Beteiligung des VB ein besonderer völkerrechtlicher Status geschaffen worden war, so für die Aalandinseln, für die Mandatsgebiete, für das Saargebiet bis 1935 und für den Sandschak von Alexandrette.

a) "Objektiver" oder "internationaler" Status von Territorien als völkerrechtlich beachtliche Einrichtung

Es ist in der heutigen Völkerrechtspraxis weitgehend anerkannt, daß durch Konventionen, sei es im Wege der Ausdehnung der Vertragswirkungen auf Drittländer, sei es durch Bildung von Völkerwohnheitsrecht im Anschluß an solche Vereinbarungen, für bestimmte Territorien ein Drittstaaten bindender, zum allgemein geltenden Völkerrecht gehörender "objektiver Status" geschaffen werden kann:

"certain types of international régimes or systems, while having their origin in instruments contractual in form, are not themselves of a contractual character but rather have or acquire, an essentially objective, self-contained character, a status independent of the instrument that created them, so that their existence is not affected by the lapse of that instrument, material changes in its terms, or the disappearance of one of the parties to it."<sup>27)</sup>

Der Internationale Gerichtshof im Haag benutzt in seinem grundlegenden Gutachten über die Rechtsstel-

lung Südwestafrikas vom 11. Juli 1950<sup>28)</sup>  
zur Umschreibung eines solchen objektiv gel-  
tenden besonderen völkerrechtlichen Status<sup>x</sup>  
(dort in Bezug auf die Mandatsgebiete) den  
Ausdruck "international status", der sich  
weitgehend durchgesetzt hat:

"The object of the Mandate regulated by inter-  
national rules far exceeded that of contractual  
relations regulated by national law. The  
Mandate was created... as an international  
institution with an international object. ...  
The international rules regulating the Mandate  
constituted an international status for the  
Territory recognized by all the Members of the  
League of Nations ... ." <sup>29)</sup>

Die "International Law Commission" der VN beschäftigte  
sich in ihren Beratungen über die Kodifikation des  
Völkerrechts, das internationale Verträge betrifft,  
ebenfalls mit dem Problem der Verträge, die einen  
internationalen Status schaffen. Einer der Bericht-  
erstatter der Kommission, Sir Humphrey WALDOCK,  
schlug dabei folgende Fassung für eine Kodifikation  
vor:

"Article 63 - Treaties providing for objective  
régimes

1. A treaty establishes an objective régime  
when it appears from its terms and from the  
circumstances of its conclusion that the  
intention of the parties is to create in the  
general interest general obligations and rights  
relating to a particular region, State, terri-  
tory, locality, river, waterway, or to a  
particular area of sea, sea-bed or air-space;  
provided that the parties include among their  
number any State having territorial competence  
with reference to the subject-matter of the  
treaty, or that any such State has consented  
to the provision in question.

2. (a) A State not a party to the treaty,  
which expressly or impliedly consents to the  
creation or to the application of an objective

régime , shall be considered to have accepted it.

(b) A State not a party to the treaty, which does not protest against or otherwise manifest its opposition to the régime within a period of X years of the registration of the treaty with the Secretary-General of the United Nations shall be considered to have impliedly accepted the régime.

3. A State which has accepted a régime of the kind referred to in paragraph 1 shall be

(a) bound by any general obligations which it contains; and

(b) entitled to invoke the provisions of the régime and to exercise any general right which it may confer, subject to the terms and conditions of the treaty.

4. Unless the treaty otherwise provides, a régime of the kind referred to in paragraph 1 may be amended or revoked by the parties to the treaty only with the concurrence of those States which have expressly or impliedly accepted the régime and have a substantial interest in its functioning."<sup>30)</sup>

#### aa) Rechtsfolgen

Daß das Völkerrecht die Einrichtung eines "internationalen Status", der dauernd und für alle anderen Völkerrechtssubjekte beachtlich eine objektive Ordnung schafft, kennt, ist heute kaum mehr umstritten. Teilweise verwendet man diesen Begriff zwar mit Rücksicht auf die pacta-tertius-Regel mit Vorsicht, billigt aber gleichwohl eine der wichtigsten Folgerungen aus seiner Anerkennung: Interessierte Drittstaaten oder sogar alle Staaten können trotz gebietlicher oder sonstiger Veränderungen die Aufrechterhaltung des vereinbarten Status verlangen<sup>31)</sup>. Zumeist wird der "international status" als vom Völkerrecht anerkannte Ausnahme von der pacta-tertius-Regel betrachtet<sup>32)</sup>. Nach einer anderen neueren Auffassung werden hier von der Völkerrechtspraxis schon "schwache Keime zu einer (völkerrechtlichen) Gesetzgebung"<sup>33)</sup> anerkannt:

"Ein vertrag, der allgemeine Zustimmung - insbesondere seitens der maßgebenden Mächte - gefunden hat, besitzt oft ein solches Gewicht, daß er als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsauffassung auch für außenstehende Staaten verbindlich wird."<sup>34)</sup>

"Thus, upon analysis, the doctrine of international status amounts to an affirmation of international legislation. For status implies an area of operation not limited to the original contracting parties on to contracting parties generally. Status operates erga omnes."<sup>35) 36)</sup>

#### bb) Beispielsfälle

Für alle Gebiete, für die in vom Völkerrecht anerkannter Weise ein "internationaler Status" bestand, stellt sich aber nicht nur die (meist gestellte) Frage der Bindung von Drittstaaten, sondern auch die Frage, welche Anforderungen an eine rechtswirksame Abänderung dieses Status gestellt werden müssen, insbesondere die Frage, inwieweit eine tatsächliche Mißachtung durch Herstellung eines dem internationalen Status widersprechenden tatsächlichen Zustandes gemäß dem sonst vielfach im Völkerrecht zur Anwendung kommenden Effektivitätsgrundsatz die Geltung des Status<sup>37)</sup> auch rechtlich zu beseitigen vermag.

Die Frage ist im völkerrechtlichen Schrifttum und in der Rechtsprechung internationaler Gerichte eingehend bisher sowohl für einen Fall erörtert worden, in dem der internationale Status das ihm unterworfenen Territorium nur in bestimmten Beziehungen ergriff - nämlich im Falle der Aalandinselngruppe, in dem bis 1920 nur der militärische Status des Gebiets international geregelt war - , als auch

für einen Fall, in dem die gesamte völkerrechtliche Stellung eines Territoriums durch internationalen Status festgelegt war - nämlich bei den Mandatsgebieten des Völkerbundes.

Im Falle der Aalandinseln hatte im Jahre 1920 eine dreiköpfige internationale Juristenkommission, die vom VB anstelle des noch nicht gegründeten StIGH mit der Erstattung eines Gutachtens beauftragt war, zu der Frage Stellung zu nehmen, ob der im Jahre 1856 durch Vereinbarung der europäischen Großmächte begründete "europäische Status", der die Nichtbefestigung der Inselgruppe vorsah, durch die tatsächliche Anlage von Befestigungen seitens Rußlands unter Duldung seiner Kriegsbündnispartner im ersten Weltkrieg beseitigt werden konnte. Sie hat dazu ausgeführt:<sup>37)</sup>

"Il serait d'ailleurs difficile d'admettre que, d'une manière générale, des actes commis par une des parties contractantes et tolérés par les autres, quoique contraires à une convention, puissent avoir pour effet d'anéantir cette Convention, et il serait plus difficile encore d'admettre que de tels actes puissent anéantir une stipulation incorporée solennellement dans un grand Traité européen." 38)

"On peut donc déduire du fait que ces fortifications ont été élevées, aucun argument contre le maintien en vigueur de la Convention de 1856" 39)

"Si l'on admet ainsi que les stipulations de 1856 au sujet des Iles d'Åland revêtent le caractère d'un règlement d'intérêts européens, il devient évident que ce règlement ne peut être aboli ou modifié ni par des actes unilatéraux d'une Puissance quelconque, ni par des conventions entre quelques-unes seulement des Puissances signataires des actes de 1856 qui sont encore parties au traité." 40)

"En se déclarant indépendante et réclamant de ce chef sa reconnaissance comme personne de droit international, la Finlande ne peut se soustraire aux charges qui dérivent pour elle

de ce règlement d'intérêts européens. Dans tout acte de reconnaissance il faut en effet sous-entendre la réserve que l'Etat reconnu respectera les obligations qui résultent pour lui soit du droit international général, soit des règlements internationaux relatifs à son territoire." 41)

Diese Feststellungen sind im völkerrechtlichen Schrifttum allgemein gutgeheißen worden; die Ausführungen des Juristenkommittees werden in den Lehrbüchern namhafter Autoren ohne Einschränkung als geltendes Völkerrecht wiedergegeben<sup>42)</sup>.

Sie besagen dreierlei:

(1) Eine selbst über Jahre andauernde tatsächliche Nichtbeachtung eines internationalen Status durch Herstellung eines ihm widersprechenden tatsächlichen Zustandes vermag nichts an der Gültigkeit und am Fortbestand dieses Status zu ändern.

(2) Ein von einer multilateralen Vereinbarung geschaffener internationaler Status kann nur durch eine neue Vereinbarung zwischen den Rechtssubjekten, die noch Vertragspartner sind, aufgehoben oder geändert werden; auch eine stillschweigende Duldung der Nichtbeachtung des Status ändert an seinem Fortbestand nichts.

(3) Der im Völkerrecht sonst weitgehend beachtete Effektivitätsgrundsatz vermochte zwar einen nichtvertraglichen Wechsel der Gebietshoheit über die Aalandinselgruppe - von Rußland auf das durch Dismembration entstandene selbständige Finnland - wirksam herbeizuführen; er konnte sich jedoch nur insoweit auswirken, als nicht der internationale Status der Inselgruppe berührt wurde, denn auch wenn Finnland die tatsächlich befestigte Inselgruppe erhielt, blieb doch der Entmilitarisierungs-

status unberührt bestehen.

Schon die folgerichtige Anwendung dieses letzten Grundsatzes auf jene Fälle, in denen der internationale Status die gesamte völkerrechtliche Stellung eines Gebietes umgreift, mußte dazu führen, daß in diesen Fällen bei Anerkennung des Vorrangs der Fortgeltung des internationalen Status<sup>x</sup> vor der Geltung des Effektivitätsgrundsatzes für diesen Grundsatz kein Anwendungsbereich bleibt.

Ausdrücklich ausgesprochen wurde diese Folgerung aber erst drei Jahrzehnte später vom IGH im Südwestafrika - Streit.

Der IGH hatte im Jahre 1950 u.a. über die Frage zu entscheiden, auf welche Weise der Mandatsstatus über Südwestafrika wirksam abgeändert werden könnte. Er stellt hierzu in seinem Gutachten vom 11. Juli 1950<sup>43)</sup> - einstimmig - ausdrücklich fest:

"that the Union of South-Africa acting alone has not the competence to modify the international status of the Territory of South-West Africa, and that the competence to determine and modify the international status of the territory rests with the Union of South-Africa acting with the consent of the United Nations." 43a)

Die Haltung der Südafrikanischen Union vor der Erstattung dieses Gutachtens, insbesondere ihre seit 1948 wiederholt abgegebene Erklärung, daß sie das Mandat als beendet betrachte, sowie zahlreiche Einzelmaßnahmen, die als Beginn der Betätigung eines Einverleibungswillens ausgelegt werden mußten - und etwa nach Ansicht der Vertreter des

Irans und Rumäniens bereits als vollzogene de facto-Annexion anzusehen waren<sup>44)</sup> - wurden somit für ebenso unerheblich für den Fortbestand des internationalen Mandatsstatus angesehen wie im Falle der Aalandinseln die tatsächliche Nichtbeachtung des Status durch Rußland.

Die Ausführungen des Gerichts werden denn auch von SOELLING so interpretiert:

"Im Gegensatz zu der durch die Anerkennung seitens dritter Staaten sich vollziehenden Wandlung einer de facto-Regierung in eine solche de jure ist eine ausdrückliche oder stillschweigende Anerkennung der Annexion eines Mandatsgebiets durch andere Staaten als die notwendige Voraussetzung, unter der nach allgemeinem internationalem Recht die Annexion einen unanfechtbaren Rechtstitel gewährt, ausgeschlossen. Der internationale Status des Gebiets, der einer Annexion desselben entgegensteht, wirkt erga omnes und schließt die Möglichkeit einer Anerkennung einer zu Unrecht bestehenden Sachlage, in die das Gebiet gebracht worden ist, aus. x) Indem somit ein de jure Zustand, d. h. eine rechtmäßig vollzogene Annexion nicht möglich ist, ... kann man auch nicht von einer de facto Annexion sprechen" 45)

Sehr klar ist endlich neuerdings von Eberhard MENZEL<sup>46)</sup> herausgearbeitet worden, daß das Südwestafrika-Gutachten des IGH den Beginn<sup>47)</sup> der Anerkennung eines aus dem Kriegsverbot notwendig zu folgernden generellen Annexionsverbotes dargestellt<sup>48)</sup>:

"Schließlich sind Annexionen auch ohne vorausgehende Debellation eines Staates denkbar. So können z.B. im Rahmen völkerrechtlicher Abhängigkeitsverhältnisse bestehende Autonomieverpflichtungen verletzt und die fraglichen Territorien dem Staatsgebiet des "annektierenden" Staates zugeschlagen werden. Es sei nur an den Mißbrauch von Protektorats- und Treuhandschaftsverhältnissen erinnert. Der vom IG entschiedene Fall von Südwestafrika liegt auf die-

ser Ebene. Das Gutachten des IG ist hierbei zu dem Schluß gekommen, daß einseitige Annexionserklärungen nicht statthaft seien. Veränderung des rechtlichen Status derartiger Gebiete können nicht durch einseitigen Akt der Mandats- oder Treuhandsmacht, sondern nur mit Zustimmung der zuständigen Staatengemeinschaftsorgane vorgenommen werden." 49)

Auf die fortlaufende Linie zwischen der Aalandinsel- und der Südwestafrika - Entscheidung - das Inkraftbleiben des internationalen Status "in spite of many intervening events"<sup>50)</sup> - weist auch der in der Südwestafrika - Entscheidung beteiligte Richter Sir Arnold McNAIR in seiner "separate opinion"<sup>51)</sup> zu dieser Entscheidung hin.

Für ihn verdient der internationale Status der Mandatsgebiete sogar noch einen erhöhten Bestandsschutz:

"The Mandates system seems to me to be an a fortiori case. The occasion was the end of a world war. The parties to the treaties of peace incorporating the Covenant of the League and establishing the system numbered thirty. ... In my opinion, the new régime ... has more than a purely contractual basis, and the territories subjected to it are impressed with a special legal status, designed to last until modified in the manner indicated by Article 22". 52)

In gleicher Weise sieht auch Hugo J. HAHN eine fortlaufende Linie zwischen beiden Entscheidungen:

"the result reached by the Court in the first South-West Africa case was also an affirmation of the precept that specific international

situations may attain the character of an objective status and remain unaffected by territorial and other changes ... and thus continued the line of reasoning espoused, inter alia, by the Committee of Jurists appointed by the Council of the League of Nations in its Report on the status of the Aaland islands." 53)

Die spätere Auffassung des IGH hatten schon vor der Erstattung des Gutachtens die Stellungnahmen aller Staaten außer Südafrikas im Verfahren vorweggenommen<sup>54)</sup>; das in dieser Frage einstimmige Votum des Gerichtshofs hat im völkerrechtlichen Schrifttum einhellige Anerkennung gefunden<sup>55)</sup>

Diese für die Mandatsgebiete geltenden Ausführungen dürfen auch für andere Gebiete Geltung beanspruchen, für die in gleicher Weise durch einen mehrseitigen internationalen Vertrag (oder sogar durch denselben, den VV) ein internationaler Status festgelegt worden war, der in grundsätzlich gleicher Weise durch den VB überwacht wurde.

In einem anderen praktisch gewordenen Fall, dem des 1937 unter Beteiligung des VB errichteten Sandschaks von Alexandrette<sup>56)</sup>, der dann ohne Einschaltung des Völkerbundes 1939 durch französisch-türkischen Vertrag an die Türkei abgetreten und diesem Staate einverleibt worden war<sup>57)</sup>, hat selbst der französische Völkerrechtslehrer Georges SCALLE eingeräumt, daß Frankreich hier zur wirksamen Abtretung nicht befugt gewesen sei :

"Il a l'impression que la France a fait un acte illégal, parce qu'elle a disposé d'un territoire, dont elle n'avait pas la libre disposition. Elle a fait par un arrangement, ce qui aurait dû être fait par un traité."<sup>58)</sup>

b) Die Freie Stadt Danzig als Gebiet mit internationalen Status

Vergleicht man die Stellung der Freien Stadt Danzig mit derjenigen der Mandate und der Aalandinseln nach dem Vertrag von 1856, so kann nicht zweifelhaft sein, daß auch Danzig einem internationalen Status unterstellt war.

Alle üblicherweise - z.B. von WALDOCK vor der International Law Commission in Abs. 1 und 2 seines Kodifikationsentwurfs (Art. 63) - für die Annahme eines solchen Status geforderten Vorbedingungen liegen vor: Schaffung durch einen Kollektivvertrag, Absicht, "general obligations" zu schaffen, zugrundeliegendes "general interest" (oder auch "intéret européen") und schließlich auch allgemeine (sei es auch stillschweigende) Anerkennung des Status.

Ebenso wie bei den Mandaten war die Grundlage der völkerrechtlichen Stellung der Freien Stadt Danzig der VV, das klassische Beispiel eines mehrseitigen völkerrechtlichen Vertrags, nämlich eines von allen (damaligen) bedeutenden europäischen Großmächten und zahlreichen anderen Staaten geschlossenen Kollektivvertrags.

Für die Freie Stadt Danzig sollte auch eine für alle Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft beachtliche völkerrechtliche Rechtsstellung geschaffen werden; die Beschränkung der auswärtigen Handlungsfähigkeit Danzigs sollte auch von Drittländern beachtet werden müssen, die Entmilitarisierungsbestimmungen galten ebenfalls auch für sie, und die Verpflichtung zu Schutz und Achtung der territorialen Integrität der Freien Stadt bedeutete, wie im Rapport Ishii ausdrücklich ausgesprochen, in gleicher Weise eine generelle Pflicht der VB-Mitglieder, wie sie Artikel 10 der Satzung für diese festlegte. Die Schaffung der

Freien Stadt erfolgte auch in einem generellen, europäischen Interesse; sie war Bestandteil einer europäischen Friedensordnung: Durch die Schaffung eines Dauerkompromisses und durch einen Ausgleich zwischen den Interessen Polens und dem Selbstbestimmungsrecht der deutschen Bevölkerung Danzigs sollte die Grundlage einer dauernden Friedensordnung in diesem Teil Ostmitteleuropas geschaffen werden.

Der Status der Freien Stadt wurde in der Folgezeit auch von allen Staaten anerkannt, von allen VB-Mitgliedern schon durch den insoweit vorbehaltlosen Beitritt zum VB und die darin liegende Anerkennung seiner Aufgaben, zu denen auch der Schutz Danzigs gehörte; der Status ist mehrfach auch vom IGH bestätigt worden.

Auch für die Freie Stadt Danzig gelten somit die oben dargestellten Grundsätze über die Anforderungen, die an die Wirksamkeit von Statusänderungen zu stellen sind. Da der Status Danzigs ähnlich wie bei den Mandaten die gesamte völkerrechtliche Stellung umfaßte, war diese Stellung allen einseitigen Änderungen entzogen. Weder konnte der Status durch einseitige Annexionshandlungen eines anderen Staates wirksam verändert oder aufgehoben werden, noch konnte auch die Danziger Regierung selbst abweichend vom internationalen Status über ihr Gebiet verfügen<sup>59)</sup>

#### Zwischenergebnis:

Die Freie Stadt Danzig gehörte ebenso wie die Mandatsgebiete und die Aalandinseln nach dem Vertrag von 1856 zu jenen Territorien, die durch mehrseitige internationale Kollektivvereinbarungen unter einen

internationalen Status gestellt waren. Ebenso wie im Falle der Mandatsgebiete umfaßte dieser Status die gesamte völkerrechtliche Stellung des Gebietes. Gemäß der im völkerrechtlichen Schrifttum gebilligten Rechtsprechung der vom VB beauftragten internationalen Juristenkommission im Falle der Aalandinseln und des IGH ist es geltendes Völkerrecht, daß die effektive Nichtbeachtung eines solchen internationalen Status durch Herstellung eines ihm widersprechenden Zustandes nicht seine Abänderung oder Aufhebung zur Folge hat; der Effektivitätsgrundsatz kann sich hier nur so weit auswirken, wie der internationale Status nicht entgegensteht. Wenn also, wie im Falle der Freien Stadt Danzig, die gesamte völkerrechtliche Stellung durch den internationalen Status geregelt ist, vermag auch die Einverleibung des betreffenden Gebiets in einen fremden Staat den Fortbestand des internationalen Status nicht zu hindern.

Nicht nur nach den Völkerrechtsregeln über den Staatsuntergang, sondern auch mit Rücksicht auf diese Grundsätze wurde der Fortbestand der Freien Stadt Danzig durch die tatsächliche Eingliederung in das Deutsche Reich im September 1939 nicht beeinträchtigt. Das würde selbst dann gelten, wenn damals auf Seiten Danzigs vertretungsberechtigte Organe den Inkorporationsvertrag mit HITLER geschlossen hätten.

### III. Die de facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945

Das seit dem 1.9.1939 von deutschen Truppen besetzte und von deutschen Behörden verwaltete Gebiet der Freien Stadt Danzig wurde im Zuge der Kriegshandlungen gegen

das Deutsche Reich am 30.3.1945 von sowjetischen und polnischen Truppen besetzt. Am selben Tage erließ der polnische Ministerrat in Warschau ein Dekret - das am 7.4.1945 in Kraft trat -, durch das die "Wojewodschaft Danzig" gebildet wurde<sup>60)</sup>; diese Wojewodschaft umfaßte außer dem Gebiet der Freien Stadt Teile des sog. Korridors, d.h. der früheren polnischen Wojewodschaft Pommerellen, jedoch nicht deutsches Reichsgebiet<sup>61)</sup>. Mit dieser Maßnahme, die auch die völlige Ersetzung der in Danzig geltenden Rechtsordnung durch die polnische Rechtsordnung einschloß und der schon ab Mai 1945 die Ausweisung der gesamten deutschstämmigen Bevölkerung Danzigs folgte, suchte Polen schon vor der deutschen Kapitulation und vor entsprechenden Maßnahmen gegenüber deutschem Reichsgebiet das Gebiet der Freien Stadt zu annektieren.

Auch in der Folgezeit wurde von polnischer Seite stets zwischen den "wiedergewonnenen Gebieten", worunter die durch das sog. Potsdamer Abkommen unter polnische Verwaltung gestellten deutschen Ostgebiete verstanden wurden, und der Freien Stadt Danzig unterschieden; das trifft zu sowohl für die Verwaltungsaufteilung - die "Wojewodschaft Danzig" unterstand nicht wie das polnisch verwaltete Reichsgebiet dem durch Dekret vom 13.11.1945 geschaffenen "Ministerium für die wiedergewonnenen Gebiete" - als auch für die Staatsangehörigkeitgesetzgebung - die Staatsangehörigkeit für polnische Volkszugehörige im deutschen Gebiet wurde durch Gesetz vom 28.4.1946, die für polnische Volkszugehörige im Gebiet der Freien Stadt Danzig durch Gesetz vom 22.10.1947 geregelt - als auch für die sonstige Gesetzgebung - in der immer zwischen Danzig und den "wiedergewonnenen Gebieten" unterschieden wurde<sup>62)</sup>.

Obwohl Polen in Bezug auf Danzig schon vor der

deutschen militärischen Kapitulation alle wesentlichen Eingliederungsmaßnahmen getroffen und damit seinen Annexionswillen betätigt hatte<sup>63)</sup>, war Danzig auch Gegenstand der Potsdamer Erklärung.

Schon seit 1941, seit dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion, hatte es zwischen den Alliierten und teilweise auch polnischen Vertretern zahlreiche Fühlungsmaßnahmen, Verhandlungen und mehr oder minder entwickelte Pläne gegeben, die alle die Abtretung unterschiedlich großer Gebiete des Deutschen Reichs und fast immer auch Danzigs an Polen nach dem Kriege vorsahen<sup>64)</sup>. Die Alliierten vermieden jedoch immer jede endgültige Grenzfestlegung, die sie einem Friedensvertrag vorbehalten wollten. So erklärte noch am 17.4.1945 die Sowjetunion auf eine Anfrage der westlichen Alliierten, die Einrichtung einer polnischen Verwaltung u.a. in Danzig diene nur den Interessen der örtlichen polnischen Bevölkerung und stehe in keinem Zusammenhang mit den Grenzfragen<sup>65)</sup>. Auch im sog. Potsdamer Abkommen, in dem die Ergebnisse der Potsdamer Konferenz zwischen der Sowjetunion, den U.S.A., Großbritannien und Frankreich zusammengefaßt wurden, wurde ebenfalls die endgültige Entscheidung hinsichtlich der Westgrenze Polens, auch soweit Danzig betroffen war, vermieden: Danzig wurde ebenso wie die benachbarten deutschen Gebiete vorbehaltlich einer endgültigen friedensvertraglichen Regelung, nur "unter polnische Verwaltung" gestellt. Art. IX der Potsdamer Beschlüsse lautet:

"The Three Heads of Government reaffirm their opinion that the final delimitation of the western frontier of Poland should await the peace settlement.

The Three Heads of Government agree that, pending the final determination of Poland's western frontier, the former German territories

... including the area of the former Free City of Danzig, shall be under the administration of the Polish State and for such purposes should not be considered as part of the Soviet Zone of occupation in Germany." 66)

#### IV. Die rechtliche Würdigung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945

Da, wie oben (II) dargelegt, die tatsächliche Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich im Jahre 1939 das Gebiet nicht völkerrechtlich wirksam zu einem Bestandteil Deutschlands machen konnte, sondern rechtlich den Bestand der Freien Stadt unberührt ließ, handelte es sich bei der im Zuge der Kriegsmaßnahmen gegen Deutschland erfolgten Eroberung Danziger Gebietes durch alliierte Truppen im Jahre 1945 um die Besetzung eines dritten Staates. Da diese Ablösung einer militärischen Besetzung durch eine andere jedoch nicht das Wiederaufleben einer Danziger Staatsgewalt ermöglichte, vielmehr die tatsächliche Eingliederung in den polnischen Staat im Gefolge hatte, ist erneut zu untersuchen, ob nicht durch diese Eingliederungsmaßnahmen die Freie Stadt als Völkerrechtssubjekt untergegangen ist.

Auch hier läßt sich diese Frage in zweifacher Weise beantworten, einmal mit Augenmerk vor allem auf den Staatscharakter der Freien Stadt Danzig in Anwendung der Regeln über den Staatenuntergang; zum anderen mit Augenmerk auf den internationalen Status des Danziger Gebiets in Anwendung der Regeln über seine wirksame Abänderung.

1. Würdigung unter dem Gesichtspunkt des Staatscharakters der Freien Stadt

In diesem Punkte kann sich dieses Gutachten kurz fassen. Auch die Frage, ob im Jahre 1945 Danzig als Staat untergegangen ist, ist in der schon zitierten Untersuchung von BÖTTCHER<sup>67)</sup> eingehend geprüft worden mit dem Ergebnis, daß ebenso wie für die Ostgebiete des Deutschen Reiches auch für Danzig eine endgültige Regelung bisher nicht getroffen worden ist und die Freie Stadt rechtlich somit fortbesteht. Darüber hinaus kann wegen der weitgehend gleichen Behandlung Danzigs und der deutschen Ostgebiete in den Potsdamer Beschlüssen 1945 auch auf das Schrifttum zur Rechtslage der deutschen Ostgebiete verwiesen werden<sup>68)</sup>.

Die Ergebnisse der genannten Untersuchungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Polen hat zunächst nicht durch seine einseitige (Annexions-)Erklärung vom 30.3.1945 - betr. die Bildung der Wojewodschaft Danzig - die Souveränität über das Gebiet der Freien Stadt erlangt. Die im Frühjahr 1945 erfolgte occupatio bellica des Danziger Gebiets war ebenso ein Teil der Alliierten Kriegsmaßnahmen gegenüber dem Deutschen Reich, wie es die Deutsche Besetzung der Freien Stadt im Jahr 1939 im Zuge der Kriegsmaßnahmen gegenüber Polen war. Da Annexionsmaßnahmen gegenüber besetzten Staaten vor Abschluß der Kriegsmaßnahmen als "verfrühte Annexionen" auch dann unwirksam sind, wenn zwar auf dem Gebiete des besetzten Staates und von ihm Widerstand nicht mehr geleistet wird, die Kriegshandlungen aber noch nicht gegenüber jenem Staat beendet sind, zu dessen mili-

tärischer Niederwerfung die Besetzung des annektierten Staates diene, ergibt sich für die Beurteilung des polnischen Vorgehens im Jahre 1945 gegenüber Danzig die gleiche Folgerung wie für die Beurteilung des deutschen Vorgehens im Jahre 1939: Rechtsunwirksamkeit wegen des für verfrühte Annexionen allgemein anerkannten Annexionsverbotes.<sup>69)</sup>

Polen hat weiter auch nicht auf Grund der Potsdamer Beschlüsse die Souveränität über Danzig erlangt. Für das von sowjetischen und polnischen - entsprechend wie das Deutsche Reich von alliierten - Truppen besetzte Gebiet der Freien Stadt haben die vier Hauptsiegermächte klargestellt, daß sie es zunächst demselben Status<sup>zu</sup> unterwerfen wünschten wie die benachbarten deutschen Gebiete: vorbehaltlich der endgültigen Regelung der polnischen Westgrenze in einem Friedensvertrag mit Deutschland sollten beide Gebiete - obwohl Danzig nicht Bestandteil des Deutschen Reiches in den Grenzen von 1937 war - unter polnische Verwaltung gestellt werden und "for such purposes" nicht als Teil der sowjetischen Besatzungszone gelten. Der zweifache Hinweis darauf, daß die endgültige Westgrenze Polens erst später bestimmt werden, und die Erklärung, daß auch unter Danzig bis dahin nur polnischer Verwaltung unterstellt sein solle, schließt jede Annahme einer Adjudikation der polnischen Gebiets-hoheit über das Danziger Gebiet aus. Da, im Unterschied zur Lage der deutschen Ostgebiete, die von Polen mit Annexionswillen vorgenommenen Eingliederungsmaßnahmen in Danzig der Potsdamer Konferenz bereits vorangegan-gen waren und gleichwohl auch hier Polen nicht die Gebiets-hoheit bestätigt, sondern nur die vorläufige Verwaltung übertragen erhielt, ergeben die Potsdamer Beschlüsse hier sogar die Nichtanerkennung der bereits versuchten Annexion.

Die Ereignisse des Jahres 1945 haben also nicht zum Untergang des Danziger Staates und zum Übergang der Gebietshoheit auf die Volksrepublik Polen geführt. Zwar dauert die Okkupation Danzigs durch Polen seither an. Da die polnischen Souveränitätsansprüche über die im Jahre 1945 an Polen provisorisch zur Verwaltung übertragenen Gebiete aber nach wie vor von zumindest zweien der vier Hauptmächte, von der deutschen Regierung und von einer Anzahl anderer Staaten sowie auch von der Organisation der heute ganz überwiegend in der Bundesrepublik Deutschland lebenden Danziger Bevölkerung bestritten werden<sup>70)</sup>, vermochte die "occupatio bellica" keine vollendete rechtswirksame Annexion zu werden<sup>71)</sup>. Der polnischen Herrschaftsausübung in Danzig kommt daher nur ein vorläufiger Charakter zu, sie vermag den Fortbestand des Staates "Freie Stadt Danzig" nicht zu hindern.<sup>72)</sup>

## 2. Würdigung unter dem Gesichtspunkt des internationalen Status der Freien Stadt

Nicht nur nach diesen hier im Anschluß an BÖTTCHER wiedergegebenen Grundsätzen über Staatenuntergang und Staatenfortbestand sind die polnischen Annexionsmaßnahmen als unwirksam anzusehen. Da, wie dargelegt, die völkerrechtliche Stellung eines Gebiets, soweit sie durch einen kollektivvertraglich im allgemeinen Interesse geschaffenen, allgemein anerkannten und daher objektiv geltenden "internationalen Status" geregelt ist, durch einseitige Akte nicht geändert werden kann, da vielmehr in den Fällen, in denen ein Staatengemeinschaftsorgan wie der VB durch Übernahme von Garantie- oder Überwachungsaufgaben an der Aufrechterhaltung des internationalen Status beteiligt ist, auch seine Zustimmung für eine wirksame Änderung

des Status notwendig ist und da die Freie Stadt Danzig auch im Jahr 1945 noch einem solchen Status unter Beteiligung des VB unterstand<sup>73)</sup>, mußte das Fehlen jeglicher Zustimmungserklärung durch den VB die Wirksamkeit der polnischen kriegerischen Annexion Danzigs im Frühjahr 1949 ebenso ausschließen, wie es im Herbst 1939 die Wirksamkeit der deutschen nicht-kriegerischen Annexion ausgeschlossen hatte.

Die Frage, ob die vier Hauptsiegermächte in Potsdam den internationalen Status der Freien Stadt wirksam hätten aufheben können, kann dahingestellt bleiben; mit ihrer ausdrücklichen Beschränkung auf eine zwischenzeitliche Regelung der Verwaltung des Danziger Gebiets bis zu einer friedensvertraglichen Regelung mit Deutschland und mit ihrer ausdrücklichen Hinausschiebung jeder endgültigen Bestimmung der polnischen Westgrenze damit auch gegenüber Danzig haben sie auf den Versuch, bereits im Jahre 1945 den internationalen Status der Freien Stadt aufzuheben, verzichtet.

Seitherigen einseitigen Annexionshandlungen und -erklärungen Polens - seien sie auch mit Billigung anderer Staaten des sozialistischen Lagers abgegeben - kommt ebensowenig eine Rechtswirksamkeit gegenüber dem noch bestehenden internationalen Status zu.

Somit haben die polnischen Annexionsmaßnahmen seit 1945 nicht den Untergang der Freien Stadt Danzig zur Folge gehabt.

V. Das Verhalten des Völkerbundes gegenüber der Freien Stadt Danzig nach dem 1. September 1939

Auch die Veröffentlichungen des VB bis zu seiner Auflösung zeigen, daß auch von dieser Seite die Freie Stadt Danzig als fortbestehend angesehen wurde.

Allerdings haben weder die im VB vertretenen Großmächte noch der VB als Organisation - von dem mündlichen Protest des VBK am Morgen des 1.9.1939<sup>74)</sup> abgesehen - gegen die Einverleibung Danzigs in das Deutsche Reich offiziell bei der Reichsregierung protestiert. Auch wird in den speziell Danzig betreffenden Dokumenten zur 20. Sitzung der Völkerbundsversammlung (VBV) im Dezember 1939 nur der tatsächliche Geschehensablauf kurz berichtet<sup>75)</sup>. Auf jener Sitzung selbst wurde das Thema Danzig in einer in den Akten feststellbaren Weise nicht behandelt. Am 19.3.1940 wurde der Schlußbericht des VBK BURCKHARDT<sup>76)</sup> veröffentlicht, der sich ebenfalls auf eine tatsächliche Darstellung der Ereignisse bis zum 1.9.1939 beschränkt. In dem als Anhang zu diesem Bericht veröffentlichten abschließenden Briefwechsel zwischen dem Generalsekretär des VB und dem VBK in Danzig<sup>77)</sup> erklärt BURCKHARDT, er betrachte sein Amt "als beendet" ("terminée"). Demgegenüber vermeidet der Generalsekretär - das Antwortschreiben ist allerdings nicht von AVENOL, sondern von F.P. WALTERS unterzeichnet - eine formelle Entlassung und beschränkt sich auf eine Kenntnisnahme der Ansicht BURCKHARDTs:

"I take note that in view of the situation created by recent events in Danzig you consider your mission as terminated ..."

Der VB ließ jedoch in sonstigen Veröffentlichungen in der Folgezeit klar erkennen, daß er die Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich als nicht rechtswirksam und die Freie Stadt als noch bestehend ansah. So enthielt bis etwa 1942 ein Großteil der amtlichen Veröffentlichungen des VB auf dem Rückumschlag eine Liste der autorisierten Verkaufsstellen in den verschiedenen Ländern. Solange diese Liste erschien, ist hierin die Danziger Verkaufsstelle unter einer eigenen Rubrik "Dantzig"<sup>78)</sup> bzw. "Dantzig (Ville libre de)"<sup>79)</sup> und nicht etwa unter der Rubrik "Allemagne" aufgeführt.<sup>80)</sup>

Auch in der am 10.7.1944 erschienenen 21. offiziellen Zusammenstellung über den Stand der Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritte zu internationalen Abkommen<sup>81)</sup> - der einzigen während des Krieges erschienenen - wurde Danzig weiter aufgeführt. Es waren dort für jedes Abkommen drei Rubriken gebildet worden: "Ratifications ou adhésions définitives; Signatures non encore suivies de ratification; Peuvent adhérer"<sup>82)</sup>. Bei allen Abkommen, für die die Freie Stadt Danzig als Vertragspartner in Betracht kam - (also z.B. nicht für militärische Gegenstände betreffende Verträge) - wurde sie unter einer dieser drei Rubriken aufgeführt<sup>83)</sup>, und zwar auch in der dritten Rubrik, in der die Staaten, die "noch beitreten können", aufgezählt waren<sup>84)</sup>.

Ein vergleichender Blick auf die Behandlung Österreichs, dessen "Anschluß" im Jahre 1938 vom VB als rechtswirksam betrachtet wurde<sup>85)</sup>, in diesen Publikationen zeigt, daß die Listen des VB nicht einfach aus früheren Veröffentlichungen übernommen worden waren, sondern eine Aufzählung der im Veröffentlichungszeitpunkt als rechtlich noch bestehend betrachteten Staaten geben sollten. In der

Liste der Verkaufsstellen wurde Österreich seit 1938 nicht mehr aufgeführt; die Wiener Verkaufsstelle wurde unter "Allemagne" genannt. Auch in der 21. Liste über den Stand des Beitritts zu internationalen Abkommen war Österreich in keiner der genannten Rubriken mehr vertreten<sup>86)</sup>.

Noch aufschlußreicher sind jedoch jene Veröffentlichungen, die der VB im Jahre 1944/45 zur Vorbereitung einer Überleitung seiner Aufgaben auf die VN herausbrachte.

Im Juli 1944 erschien eine 48seitige Broschüre mit einer Liste aller sich aus internationalen Verträgen ergebenden Zuständigkeiten des VB:

"Compétences attribuées à la Société des Nations par les traités internationaux"/"Powers and duties attributed to the League of Nations by International Treaties" 87)

Im September 1945 erschien im Anschluß hieran eine umfangreichere 160seitige Darstellung der Rechtsquellen dieser Zuständigkeiten:

"Liste des Conventions et indication des articles conférant des compétences aux organes de la Société des Nations"/"List of conventions with indication of the relevant articles conferring powers on the organs of the League of Nations", 88)

Ebenfalls im September 1945 erschien noch ein Wegweiser durch die Kommissionen des VB:

"Nomenclature des Commissions de la Société des Nations: indications essentielles concernant ces Commissions"/ "The Committees of the League of Nations: Classified list and essential facts". 89)

Neben diesen drei umfassenden Veröffentlichungen wurde

noch für eine der wichtigsten Tätigkeiten des VB, die Überwachung der Mandate, im April 1945 eine mehr als 100seitige Spezialstudie fertiggestellt:

"Le système des Mandats; Origine, principes et application" "The Mandates System, origin, principles, application" 90).

Die für diese Untersuchung bedeutsamsten jener Veröffentlichungen sind die beiden erstgenannten; hier hat der VB eine vollständige Liste u.a. der von ihm im Zeitpunkt der Veröffentlichung noch als ihm zustehend beanspruchten Aufgaben zusammengestellt. Er stand dabei vor der folgenden Schwierigkeit:

Es sollte ein vollständiger Überblick über alle dem VB noch obliegenden Aufgaben gegeben werden, über alle Aufgaben also, die übergeleitet werden mußten, wenn sie mit der Auflösung des VB nicht erlöschen sollten:

"La présente étude a un objet strictement limité. Elle vise à attirer l'attention sur les cas dans lesquels la disparition de la Société laisserait sans organe compétent pour les remplir, des compétences qui se rapportent à l'exécution de traités et d'accords internationaux ou qui font partie intégrante de l'exécution de ces traités et accords." 91)

Im Zeitpunkte der Veröffentlichungen wurde aber z.B. keine einzige der gebietsbezogenen Verantwortlichkeiten wirklich wahrgenommen, und angesichts der bereits geschehenen und noch zu erwartenden großen politischen Umwälzungen im Zusammenhang mit dem Krieg war es auch sehr unsicher, welche Aufgaben des VB bestehen bleiben würden. Es mußte daher den Verfassern der Studien<sup>92)</sup> daran gelegen sein, zwar einen vollständigen Überblick über die gegebenenfalls überzuleitenden Aufgaben zu geben, dabei jedoch den Eindruck zu vermeiden, als solle hier eine möglicherweise unerwünschte

politische Vorentscheidung für die künftige Nachkriegsregelung getroffen werden. Die Vorbemerkungen zu den beiden Studien erläutern deshalb ausdrücklich das Auswahlprinzip:

In der Veröffentlichung aus dem Jahre 1944 heißt es:

"L'étude ne traite que des instruments qui sont entrés en vigueur. ... Il ne serait, semble-t'il d'aucune utilité pratique de mentionner les compétences qui, pour des raisons juridiques ou autres, ont cessé d'exister ou de pouvoir être exercées et qui ne semblent pas devoir être rétablies." 93)

Zweck dieser Veröffentlichungen war es,

"... à attirer l'attention sur les cas dans lesquels la disparition de la Société laisserait sans organe compétent pour les remplir, des compétences qui se rapportent à l'exécution de traités et d'accords internationaux ou qui font partie intégrante de l'exécution de ces traités et accords." 94)

Aufgenommen worden waren deshalb nur die noch bestehenden VB-Zuständigkeiten:

"Il ne serait, semble-t'il, d'aucune utilité pratique de mentionner les compétences qui, pour des raisons juridiques ou autres, ont cessé, d'exister ou de pouvoir être exercées et qui ne semblent pas devoir être rétablies." 95)

Mit der Ausklammerung aller "aus juristischen oder anderen Gründen" unanwendbar gewordenen Bestimmungen<sup>96)</sup> erklärte die Studie also, daß sie nur noch rechtlich in Kraft befindliche Bestimmungen, die zudem nach dem Urteil des VB auch tatsächlich weitergeführt werden können, auführt.

Ähnlich äußern sich auch die Verfasser in der Vorbemerkung zur zweiten der genannten Veröffentlichungen; bei ihrem Erscheinen im September 1945, als die Auflösung des VB

sicher geworden war, mußte den VB-Beamten, wenn sie mit dieser Studie die Schöpfer der VN zu einer weitgehenden Funktionsübernahme veranlassen wollten, noch mehr daran gelegen sein, jeden Eindruck einer politischen Vorentscheidung zu vermeiden; das Vorwort betont daher, daß allein juristische Kriterien über die Aufnahme oder Nichtaufnahme von Aufgaben in die Liste entschieden hätten:

"Seules l'ont été celles (d.i. ces compétences) qui peuvent présenter un intérêt actuel. Mais cette discrimination entre conventions pouvant présenter un intérêt actuel et conventions n'en présentant plus a été faite uniquement d'après un critère juridique. Le point de vue politique a été systématiquement laissé de côté." 97)

Mit der weiteren einschränkenden Formulierung, daß "bei Zweifeln hinsichtlich der gegenwärtigen Rechtsgültigkeit eines Abkommens" dieses aufgenommen worden sei<sup>98)</sup> - ein ähnlicher Hinweis findet sich in dem oben zitierten Vorwort der ersten Studie nicht - wird darüber hinaus offenbar noch erstrebt, den VB auch aus einer möglichen, politisch bedingten Kontroverse über das Fortgelten politisch unerwünschter Bestimmungen herauszuhalten.

Trotz der überaus vorsichtigen Formulierung mit allen politisch bedingten Vorbehalten bezüglich der künftigen Anwendbarkeit und möglicher Zweifel an der gegenwärtigen Rechtsgültigkeit besagt aber auch das Vorwort der zweiten Studie, daß die danach aufgenommenen Abkommen vom VB als nicht förmlich außer Kraft getreten, als zumindest noch theoretisch anwendbar und als nicht endgültig ungültig geworden angesehen werden:

"Nous n'avons éliminé que les conventions, ou les dispositions de conventions, qui d'une manière certaine, n'avaient plus du point de vue juridique de valeur actuelle."

Die beiden Veröffentlichungen enthalten somit alle jene Abkommen und Verträge mit Zuständigkeitszuweisungen an den VB, die nach dessen Meinung im Juli 1944 bzw. im September 1945 noch rechtswirksam bestanden.

Inhaltlich sind die beiden Veröffentlichungen aufeinander bezogen. Während die Studie aus dem Jahre 1944 jeweils einen kurzgefaßten Überblick über die betreffende Aufgabe des VB mit eigenem Text enthält, ist die Veröffentlichung aus dem Jahre 1945 nur eine Art Quellenwerk, in dem, ohne weiteren Text, für jeden Vertrag und jede Vereinbarung die jeweils den VB betreffenden Abschnitte im Wortlaut wiedergegeben sind und außerdem nur allgemeine Angaben über den Vertrag (z.B. Abschlußdatum, Inkrafttreten, Unterzeichnerstaaten) gemacht sind und das befaste Organ des VB. aufgeführt ist.<sup>99)</sup>

Die aufgenommenen Verträge sind weitgehend, allerdings nicht vollständig<sup>100)</sup> identisch; von den Verträgen, die gebietsbezogene Funktionen betreffen, sind übereinstimmend in beiden Studien die im Jahre 1935 ausgelaufenen Bestimmungen über das Saargebiet und diejenigen über den Sandshak von Alexandrette nicht aufgeführt.

In beiden Veröffentlichungen wurden ohne jeden Hinweis auf etwaige rechtserhebliche Veränderungen seit 1939 alle die Freie Stadt Danzig betreffenden Verantwortlichkeiten des VB aufgeführt<sup>101)</sup>. Da alle diese Verantwortlichkeiten den Bestand der Freien Stadt Danzig voraussetzten - nur dann waren sie sinnvoll und ausübbar - besagen die Veröffentlichungen, daß der VB im Juli 1944 und auch noch im September 1945 sowohl die Freie Stadt Danzig als auch seine Verantwortlichkeiten ihr gegenüber noch als bestehend und somit weder durch die deutschen noch die polnischen Eingliederungsmaßnahmen - auch diese lagen bei der Veröffentlichung der

zweiten Studie schon mehr als vier Monate zurück -  
beendet ansah.<sup>102)</sup>

#### VI. Ergebnis:

Das künftige Schicksal der Freien Stadt Danzig ist noch nicht endgültig geregelt. Weder die deutschen Eingliederungsmaßnahmen im Jahre 1939 noch die polnischen Eingliederungsmaßnahmen im Jahre 1945 haben die Freie Stadt rechtlich vernichtet. Eine dahingehende Rechtsansicht auch des VB ergibt sich aus seinen Veröffentlichungen nach dem 1.9.1939. Durch das Potsdamer Abkommen wurden bis zum Abschluß eines Friedensvertrags mit Deutschland und vorbehaltlich der durch ihn erfolgenden Regelung nur die Verwaltung des Gebietes der Freien Stadt Polen übertragen und damit die Ausübung Danziger Staatsgewalt in Danzig und die Wahrnehmung der Aufsichts- und der Schutzaufgaben, die der VB als Organ der Völkergemeinschaft wahrnahm, tatsächlich vorläufig suspendiert.

## C. Die Überleitung von Aufgaben des Völkerbunds auf die Vereinten Nationen

### I. Die vorbereitenden Maßnahmen

Während des 2. Weltkrieges wurde immer klarer, daß auch im Fall einer Niederlage der Achsenmächte der VB in seiner bestehenden Form nicht weiter würde bestehen bleiben können; weder die Atlantik-Charta noch die Konferenzen von Teheran und Yalta hatten dem VB irgendeine Rolle innerhalb der von den Alliierten für die Nachkriegszeit festgelegten Pläne für eine Weltordnung zugewiesen. Die Hauptursache dafür war die kritische Einstellung der beiden größten der Alliierten Mächte, der USA und der Sowjetunion, zum VB. Die Feindschaft der Sowjetunion hatte sich der VB durch deren Ausschluß aus der Organisation im Dezember 1939 zugezogen; in den USA war der VB schon seit den 20er Jahren, als WILSON mit seiner Absicht, den Beitritt der USA zum VB herbeizuführen, gescheitert war, in der öffentlichen Meinung unpopulär. Demgegenüber stützte trotz klarer Erkenntnis dieser Entwicklung die britische Diplomatie auch weiterhin die Genfer Organisation, da sie die von dieser wahrgenommenen "technischen" Aufgaben weiter erfüllt sehen wollte und hinsichtlich anderer Verantwortlichkeiten im VB eine Keimzelle für die zu schaffende neue Weltorganisation sah. In Voraussicht einer Entwicklung, die nach Kriegsende die baldige Auflösung des VB bringen würde, die jedoch eine weitgehende Überführung seiner Tätigkeiten auf eine neue Weltorganisation wünschenswert erscheinen lassen könnte, bereiteten daher in den letzten Kriegsjahren sowohl der VB als auch das britische Außenministerium Veröffentlichungen bzw. eine interne Studie vor, die

durch eine "Bestandsaufnahme" aller VB-Funktionen die Grundlage für die Verhandlungen über die schwierige Funktionsüberleitung bilden sollten.

Die beiden Veröffentlichungen des VB ("Compétences attribuées ..." und "Liste des Conventions...") vom Juli 1944 und September 1945 wurden schon angeführt. Beide zählten die Verantwortlichkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig zu den rechtlich noch bestehenden und daher für eine Übertragung auf die VN in Betracht kommenden Aufgaben. Daneben wurde noch während des 2. Weltkriegs auch im britischen Außenministerium ein eingehender Bericht mit einem umfassenden Plan für die Auflösung des VB und das künftige Schicksal der ihm übertragenen Verantwortlichkeiten erarbeitet. Dieser auf den 19.2.1945 datierte Bericht<sup>1)</sup> war zunächst geheim erstellt worden, wurde aber, nachdem sein Vorhandensein in den Beratungen der späteren Vorbereitenden Kommission für die VN bekannt geworden war, von der britischen Delegation der Kommission zugänglich gemacht und später auch in gekürzter und leicht veränderter Fassung als offizielle Stellungnahme des Vereinten Königreichs dem Exekutivkomitee der Vorbereitenden Kommission zugeleitet.<sup>2)</sup>

Im Unterschied zu den Veröffentlichungen des VB enthält er nicht nur eine Zusammenstellung der rechtlich noch bestehenden Verantwortlichkeiten des VB, sondern auch Vorschläge darüber, welche davon auf die VN übergeleitet werden sollten und in welcher Art das geschehen könnte. Auch hier werden entsprechend dem Zweck der Studie nur solche Funktionen aufgeführt, die rechtlich und tatsächlich noch ausübbar sind; zwar findet sich hierüber keine ausdrückliche Vorbemerkung wie in den VB-Veröffentlichungen, es ergibt sich jedoch daraus, daß stillschweigend etwa das im Jahre 1935 ausgelaufene Saarstatut oder das im Jahre 1939 beendete des

Sandschaks von Alexandrette weggelassen sind.

Die Studie trifft eine strikte Unterscheidung zwischen den "politischen" und den "nicht politischen" Aufgaben ("functions"; "activities"). Dabei wird unter den "special political functions" ausdrücklich erwähnt:

"the protection of the Free City of Danzig,<sup>3)</sup>"

Alle politischen Funktionen, somit auch der Schutz Danzigs, werden sodann von der sonst empfohlenen Übertragung von Aufgaben des VB auf die VN ausgeklammert:

"As these functions are political in character, they do not come within the scope of this Committee." 4)

Die Studie hat bei den späteren Beratungen der Vorbereitenden Kommission für die VN als wesentliche Arbeitsgrundlage - neben den beiden Veröffentlichungen des VB - eine bedeutsame Rolle gespielt.<sup>5)</sup>

#### I. Dumbarton Oaks-Konferenz und San Francisco-Konferenz

Die erste internationale Konferenz, die sich im 2. Weltkrieg speziell mit der Frage der Ausgestaltung einer künftigen internationalen Organisation befaßte, war die Konferenz, die vom 21.8.1944 bis 7.10.1944 in Dumbarton Oaks bei Washington/D.C. tagte und in der die Vertreter der USA, der Sowjetunion, Großbritanniens und Chinas ihre Vorstellungen über die Grundlinien der künftigen VN festlegten. Daß eine neue internationale Organisation gegründet und nicht etwa der VB umgestaltet und fortgeführt werden sollte, war bei diesen Verhandlungen ohnehin von vornherein klar. Gleichwohl enthalten die "Dumbarton Oaks proposals"<sup>6)</sup>, in denen

das Konferenzergebnis zusammengefaßt wurde, keine Vorschläge für die Gestaltung des Verhältnisses zwischen dem noch bestehenden VB und der zu schaffenden neuen Organisation, insbesondere auch keine Vorschläge über eine eventuelle Überführung von Aufgaben des VB auf die VN.

Diese Fragen wurden eingehender erst auf der folgenden Konferenz in San Francisco erörtert, auf der vom 25.4. bis 26.6.1945 die Vertreter von 51 Staaten, darunter 32 VB-Mitglieder, aufbauend auf den Dumbarton Oaks-Vorschlägen, über die neue Organisation berieten.

Zu dieser Konferenz war vom gastgebenden US-amerikanischen Außenminister STETTINIUS durch Telegramm vom 11.4.1945<sup>7)</sup> auch eine kleine VB-Delegation eingeladen worden, die "unofficially" bei den öffentlichen Sitzungen der Konferenz anwesend sein sollte. Vom VB waren dieser Einladung der amtierende Generalsekretär Séan LESTER, der Schatzmeister Seymour JACKLIN und der Leiter der VB-Tätigkeit während der Kriegszeit in Princeton, Alexander LOVEDAY, nachgekommen<sup>8)</sup>. Die Vertreter des VB hatten auch Gelegenheit, einigen speziellen Beratungen von Unterkommissionen, die sich mit der etwaigen Überleitung von Aufgaben des VB auf die Nachfolgeorganisation beschäftigen, beizuwohnen.<sup>9)</sup>

Eine Übernahme einiger oder gar aller Aufgaben des VB auf die zu schaffende neue internationale Organisation wurde in den Konferenzberatungen von mehreren Seiten befürwortet. Doch machten die einzelnen Delegationen unterschiedliche Vorschläge über Art und Umfang einer solchen Aufgabenüberleitung. Teilweise, so in Vorschlägen des mexikanischen Außenministeriums<sup>10)</sup>, wurde eine vollständige Rechtsnachfolge bei gleich-

zeitiger Auslösung des VB mit folgenden Worten angeregt:

"42. The existence of the present Pact implies the automatic dissolution of the League of Nations, whose assets and liabilities and all pending business shall pass to the O.U.N. The Council shall adapt the necessary measures in order to fulfil this condition." 11)

Von anderen Delegationen wurde die Übernahme nur der "technischen" VB-Aufgaben - so von der kubanischen Delegation<sup>12)</sup> - oder nur einzelner Funktionen, wie z.B. derjenigen der Registrierung völkerrechtlicher Verträge - so von der niederländischen Delegation<sup>13)</sup> - , vorgeschlagen. Während der Konferenz setzte sich die Meinung durch, daß eine generelle Rechtsnachfolge der VN gegenüber nicht festgelegt werden sollte.<sup>14)</sup> Auch speziell für die VB-Mandate, welche die einzigen Gebiete mit internationalem Status und Beteiligung des VB waren und deren künftiges Schicksal auf der Konferenz näher erörtert wurde, wurden in den Beratungen des Treuhandskommittees abweichende Empfehlungen nicht gegeben. Ein Vorschlag, die Aufgaben des VB hinsichtlich der Überwachung der Mandate durch eine Vereinbarung zwischen VB und VN insgesamt auf die letztgenannte Organisation zu übertragen, wurde zurückgewiesen<sup>15)</sup>. Es wurde ausdrücklich klargestellt, daß die Formulierung in dem Beratungsentwurf einer Satzung der VN, die Stellung eines Mandatsgebietes unter Treuhand solle "by subsequent individual agreements" geschehen (vgl. Art. 77 Abs. 2, 79 und 80 der VN-Satzung), bedeute, "that no territory could be placed under trusteeship by any form of unilateral action".<sup>16)</sup>

Irgendwelche endgültigen Beschlüsse wurden zu diesen Fragen jedoch nicht gefaßt; man einigte sich vielmehr darauf, eine vorbereitende Kommission für die Gründung der VN zu bilden und die Frage der Überleitung von Aufgaben und Verantwortlichkeiten des VB auf die VN dort prüfen zu lassen. Entsprechend lautet der abschließende

Konferenzbeschluss:<sup>17)</sup>

"The Governments represented at the United Nations Conference on International Organization in the city of San Francisco... agree as follows:

1. There is hereby established a Preparatory Commission of the United Nations ...

4. The Commission shall

c) formulate recommendations concerning the possible transfer of certain functions, activities and assets of the League of Nations which it may be considered desirable for the new Organisation to take over on terms to be arranged. ..."

### III. Die Beratungen in der Vorbereitenden Kommission für die Vereinten Nationen

Die Preparatory Commission, die sich aus den Vertretern aller 51 an der San Francisco-Konferenz beteiligten Staaten zusammensetzte, bildete ihrerseits ein "Executive Committee", das vorbereitende Tätigkeit leisten sollte und das aus Vertretern von 14 Staaten bestand.

#### 1. Die Beratungen im Exekutive Committee und ihrem Committee 9

Das Executive Committee tagte vom 16.8. bis 24.11.1945 in London. Mit der Frage der etwaigen Funktionsüberleitung vom VB auf die VN beschäftigte sich in jener Zeit insbesondere das Komitee Nr. 9 dieses Executive Committee; es hatte die Aufgabe, das Kapitel XI ("The League of Nations") des Schlußberichts des Executive Committee vorzubereiten, und erfüllte diese Aufgabe in 13 Sitzungen zwischen dem 31.8. und 10.10.1945. Dem Komitee Nr. 9 standen als Arbeitsmaterialien sowohl die beiden wesentlichen Veröffent-

lichungen des VB<sup>18)</sup> mit den Zusammenstellungen über dessen Zuständigkeiten - die letztgenannte war im September 1945 fertiggestellt worden - als auch die im britischen Außenministerium erarbeitete Studie vom Frühjahr 1945 zur Verfügung. Diese Studie war zunächst inoffiziell dem Komitee bekanntgeworden und erst daraufhin vom britischen Delegierten dem Komitee zugänglich gemacht worden mit dem ausdrücklichen Hinweis darauf, daß es sich um eine interne Studie handle, die nicht zur Weitergabe an ausländische Regierungen bestimmt gewesen sei, da sie nicht die offizielle Meinung der britischen Regierung darstelle - insbesondere nach dem inzwischen eingetretenen Regierungswechsel vom Kabinett CHURCHILL auf das Kabinett ATTLEE - und mit der Bedingung, daß sie nicht als offizielles Dokument behandelt werden solle.<sup>19)</sup>

Außerdem stand der VB-Generalsekretär LESTER persönlich dem Komitee zur Beratung zur Verfügung. In der Sitzung vom 11.9.1945 erläuterte er seine Auffassung von der wünschenswerten Art und Weise der Überleitung der Aufgaben des VB auf die VN; er kündigte die baldige Fertigstellung und Übermittlung der zweiten der oben erwähnten Veröffentlichungen des VB nebst einer Stellungnahme zu den britischen Vorschlägen an und nahm die Gelegenheit wahr, dem Komitee dringend die Entscheidung für eine en bloc-Überleitung des VB auf die VN zu empfehlen, da nur dann der VB schnell aufgelöst werden könnte, andernfalls seine Liquidation noch etwa ein Jahr erfordern würde.<sup>20)</sup> Nach Beratungen mit dem Präsidenten der VBV C.J. HAMBRO und dem letzten Präsidenten des VBR COSTA DU REIS sagte LESTER weiter in einem Telegramm vom 20.9.1945<sup>21)</sup> an die Regierungen von Mitgliedsstaaten des VB alle mögliche Unterstützung bei der Übertragung von dessen Aufgabe und dessen Eigentum auf die VN zu.

Die wesentlichen Ergebnisse der Beratungen des Komitees Nr. 9 wurden in einem Bericht an das Executive Committee

zusammengefaßt.<sup>22)</sup> In ihm heißt es:

"1. The Committee recommends with such exceptions and qualifications as are made below and without prejudice to such action as the United Nations may subsequently take the transfer of the functions, activities and assets of the League of Nations.

A. Transfer of activities and functions. General observations

2. The contemplated transfer does not concern the political functions of the League of Nations, which have already ceased, but solely the technical and non-political activities and functions.

...  
5. In view of the fact, that Committee 4 deals with the questions arising from the winding up of the Mandate system no recommendation on this subject is made by Committee 9.

...  
10. As to conventions, treaties, agreements or instruments having a political character, the transfer to the United Nations of functions or powers entrusted to the League of Nations by such instruments would in each separate case be considered, if the parties to these agreements should so desire. ... "

Damit waren die Grundlinien für die Gestaltung der Aufgabenüberleitung abgesteckt, die auch in den zahlreichen folgenden Verhandlungen und Beschlüssen im wesentlichen beibehalten wurden.

Einmal hatte das Komitee alle mit der Auflösung des VB zusammenhängenden Fragen von vornherein ausgeklammert, da es schnell zu der Überzeugung gelangt war, daß dieses Problem Sache des VB allein sein könne; man war nur darin übereingekommen, soweit wie möglich eine schnelle Auflösung des VB als im Interesse auch der VN liegend zu erleichtern.

Der Hauptstreitpunkt während aller Beratungen war die Frage, in welcher Weise die Aufgaben des VB, die weiter wahrgenommen werden sollten, auf die VN übergeleitet werden könnten: Entweder konnten generell alle dem VB zustehenden Aufgaben, Vermögenswerte und Schulden auf

die VN übertragen und diesen die Möglichkeiten eingeräumt werden, gewisse Verantwortlichkeiten zu beenden ("en-bloc-transfer"), oder es konnte den VN das Recht zugestanden werden, eine Auswahl unter den Aufgaben des VB und den damit jeweils zusammenhängenden Vermögenswerten und Schulden zu treffen und nur diejenigen zu übernehmen, welche von den VN nach deren Willen fortgeführt werden sollten, und die Liquidationen der übrigen dem VB zu überlassen ("selective formulas").

Für die erstgenannte Lösung sprachen insbesondere ihre große Einfachheit und rasche Durchführbarkeit, welche die allseits gewünschte schnelle Auflösung des VB erleichtern konnten; aus diesem Grunde hatte sich auch der Generalsekretär des VB für einen "en-bloc-transfer" ausgesprochen.<sup>23)</sup> Ihr lag jedoch offensichtlich das Konzept einer "Rechtsnachfolge" zwischen den beiden internationalen Organisationen zugrunde, das ein Teil der Delegationen, besonders die sowjetische, nicht verwirklicht sehen wollte. Die zweitgenannte Lösung vermied zwar eine Festlegung auf jenes teilweise aus politischen Gründen nicht gewünschte Konzept, mußte aber langwierige und schwierige Verhandlungen, die auch das Verhältnis zwischen den jeweiligen Aufgaben des VB und den damit in Zusammenhang stehenden Vermögenswerten und Schulden berühren mußten, nach sich ziehen und damit die Auflösung des VB erheblich verzögern.<sup>24)</sup>

Die Oberhand in den Beratungen des Komitees Nr. 9 gewannen schließlich - gegen den Widerstand der sowjetischen Delegation, die sich hauptsächlich gegen jede Form von "Rechtsnachfolge" wandte<sup>25)</sup> - die Anhänger des "en-bloc-transfer".

Gegenstand aller dieser Beratungen waren von vornherein nur die "technischen", "nicht-politischen" Aufgaben des

VB. Das Komitee übernahm damit die schon von der britischen Studie vom März 1945 gemachte Unterscheidung. Es wollte hier offenbar den politischen Entscheidungen der 1. Vollversammlung der VN nicht vorgehen. Der Verzicht auch auf eine Stellungnahme zum Schicksal der Aufgaben des VB in den Mandatsgebieten, der in Punkt 5 des wiedergegebenen Berichts enthalten war, beruhte darauf, daß man, indem man dieses Problem allein dem mit der Vorbereitung des Treuhandsystems befaßten Komitee überließ, augenscheinlich davon ausging, daß alle Mandatsgebiete in dieses Treuhandsystem überführt werden würden und damit die Frage einer Übertragung der Aufgaben des VB hinsichtlich der Überwachung der Mandate ohne praktische Bedeutung sein würde. Mit den "agreements having a political character", zu denen man sich gemäß Punkt 10 des Schlußberichts jeder Empfehlung und Stellungnahme enthalten wollte, waren speziell die nach dem 1. Weltkrieg abgeschlossenen Minderheitenschutzverträge sowie andere "political matters accumulated since the peace settlements of 1919"<sup>26)</sup> gemeint, somit alle gebietsbezogenen Aufgaben in den Gebieten mit internationalem Status.

Sowohl das Prinzip des "en-bloc-transfers" als auch der Ausschluß der "political functions" von der Empfehlung zur Überleitung wurden vom Schlußbericht des Komitees 9 in den Schlußbericht des Executive Committee übernommen<sup>27)</sup>.

Diese Empfehlungen bildeten auch in allen folgenden Beratungen weitgehend unverändert deren Grundlage.

## 2. Die Beratungen in der Preparatory Commission und ihrem Committee 7

Die Preparatory Commission tagte vom 24.11. bis 24.12.1945 ebenfalls in London; sie beriet in dieser Zeit den vom

Executive Committee ausgearbeiteten Bericht. Der Abschnitt dieses Berichtes, der den VB betraf, wurde dabei durch das "Committee 7 (League of Nations)" in sieben Sitzungen in der Zeit vom 27.11. bis 17.12.1945 beraten, wobei teilweise die Beratungen noch in ein kleineres "Entwurfskommittee"<sup>28)</sup> verlegt wurden.

Das Schwergewicht der Beratungen lag hier in der erneut von der sowjetischen Delegation aufgeworfenen Frage der Entscheidung zwischen "en-bloc" und "selective transfer".

Auf sowjetischen Wunsch wurde dabei zunächst der bis dahin durchgängig benutzte Ausdruck "transfer" durch "assumption" ersetzt, weil dieser Ausdruck angeblich in geringerem Maße auf eine nicht vorhandene rechtliche Kontinuität zwischen VB und VN hindeute.<sup>28a)</sup> Auch in den übrigen Formulierungen wurde die bis dahin verwendete "en-bloc - Formel" soweit verändert, daß ein Kompromiss zu der "selective formula" erreicht wurde.<sup>28b)</sup>

In der hier vor allem interessierenden Frage nach dem Schicksal der politischen VB-Funktionen blieb es jedoch bei der vorgeschlagenen Ausklammerung aus den Empfehlungen betr. die Übertragung. Im Schlußbericht des Komitee 7<sup>28c)</sup> heißt es dazu:

"C. Functions and Powers under Treaties and International Conventions, Agreements and other instruments having political character.

The General Assembly will itself examine, or will submit to the appropriate organ of the United Nations, any request from the parties that the United Nations should assume the exercise of functions or powers entrusted to the League of Nations by treaties and international conventions, agreements or other instruments having a political character."

Die Preparatory Commission billigte diesen Entwurf am 18.12.1945 und übernahm ihn in ihren eigenen Schlußbericht<sup>29)</sup>.

#### IV. Die Regelung in der 1. Vollversammlung der Vereinten Nationen

In der 1. Vollversammlung der VN, die mit ihrer ersten Sitzungsperiode in der Zeit vom 10.1. bis 14.2.1946 tagte, wurden die von der Vorbereitenden Kommission ausgearbeiteten Grundlinien nicht mehr geändert. Zwar wurde das Thema: Übernahme der VB-Aufgaben, -Vermögenswerte und -Schulden auch hier noch eingehend und in mehreren Unterkommissionen behandelt, die der Vollständigkeit halber hier aufgeführt werden sollen; die jetzt noch erörterten Fragen betrafen jedoch vorrangig nur die technischen Bedingungen der Übertragung und die Regelung der Vermögensüberführung.

Mit diesen Fragen war zunächst ein noch von der Preparatory Commission am 18.12.1945 bestelltes "Special (interim) Committee on Transfer of League of Nations assets" befaßt, das nach Verhandlungen mit der "Supervisory Commission" des VB einen "Common plan" für die Übertragung der Vermögenswerte ausarbeitete<sup>30)</sup> und diesen am 28.1.1946 dem inzwischen - nämlich am 26.1.1945 - von der 1. VN-Vollversammlung gebildeten "ad hoc-Committee on The League of Nations" vorlegte. In seinen beiden Sitzungen am 30.1. und am 1.2.1946 billigte dieses "ad hoc-Committee" sowohl den Schlußbericht der Preparatory Commission als auch den "Common plan" und faßte beide in seinem Bericht zusammen<sup>31)</sup>.

Die Vermögenswerte des VB waren dabei nach dem folgenden Schema zu übertragen: Die VN sollten zu einem etwa dem Selbstkostenpreis des VB entsprechenden Schätzpreis vom VB dessen bewegliches und unbewegliches Vermögen (zB den VB-Palast in Genf, die VB-Archive, den Sitz des StIGH in Den Haag usw.) erwerben; der VB sollte den nach Begleichung aller Verbindlichkeiten verbleibenden Erlös auf seine Mitglieder nach einem von ihm selbst zu bestimmenden Schlüssel - der VB entschied sich später für einen Schlüssel, der sich nach den gezahlten Mitgliederbeiträgen richtete - auf seine Mitglieder verteilen; denjenigen VB-Mitgliedern, die gleichzeitig VN-Mitglieder waren, sollte es freigestellt bleiben, diese Forderung mit ihren eigenen Beiträgen an die VN zu verrechnen, was wiederum eine Verrechnung des Erlöses für das VB-Vermögen auch zwischen VN und VB ermöglichen sollte.

Diese Vorschläge und die übrigen Vorschläge des Berichts des "ad hoc-Committee" - einschließlich derer, die nach unveränderter Übernahme von der Preparatory Commission die Überleitung der VB - Aufgaben betrafen - wurden in der Sitzung der Vollversammlung der VN am 12.2.1946 ohne Änderung angenommen; insbesondere wurde auch der bereits vom Committee 7 ausgearbeitete Abschnitt über die politischen VB-Aufgaben wörtlich in die W-Resolution übernommen<sup>32)</sup>.

#### V. Die Schlußsitzung (21.Sitzung) der Versammlung des Völkerbunds

Nachdem durch die VN und die mit ihnen verhandelnden VB-Organen und VB-Beamten alle wesentlichen Entscheidungen über die Überführung von VB-Aufgaben, VB-Vermögen und VB-Schulden auf die VN bereits getrof-

fen und auch die noch vom VB selbst zu unternehmen- den Schritte vorbereitet waren, trat vom 8. bis 18.4.1946 die VBV zu ihrer letzten (21.) Sitzung in Genf zusammen. Da fast alle Völkerbundsmitglieder, die als Nichtfeindstaaten (der Alliierten im 2. Weltkrieg) zu dieser Versammlung eingeladen worden waren, gleichzeitig VN-Mitglieder geworden waren und als solche den dort getroffenen politischen Entscheidungen schon zugestimmt hatten, waren eigene politische Entschlüsse in dieser Sitzung nicht mehr zu erwarten. Die Tätigkeit der Versammlung erschöpfte sich daher einmal in der Entgegennahme und Billigung der Rechenschaftsberichte für die VB-Organen für die Kriegszeit und in der Bestätigung Séan Lesters im Amt des Generalsekretärs - das er bis dahin nur interimistisch seit dem Rücktritt Joseph Avenols im Jahre 1940 ausgeübt hatte<sup>33)</sup> -, zum anderen in der Verabschiedung jener Resolutionen, die zur Abwicklung der VB-Auflösung und zur Übertragung von VB-Aufgaben gemäß den zwischen den VN und dem VB bereits ausgehandelten Bedingungen erforderlich waren.

Die im Hinblick auf den Übergang politischer VB-Aufgaben interessierenden Teile der Schlußresolutionen lauten:<sup>34)</sup>

"2. The assumption by the United Nations of functions and powers hitherto exercised by the League under international agreements.

The Assembly of the League of Nations

Having considered the resolution on the assumption by the United Nations of functions and powers hitherto exercised by the League of Nations under international agreements which was adopted by the General Assembly of the United Nations on February 16<sup>th</sup>, 1946

Adopts the following resolutions:

1. Custody of the Original Texts of International Agreements

...

2. Functions and Powers arising out of International Agreements of a technical and Nonpolitical Character.

The Assembly recommends the Governments of the Members of the League to facilitate in every way the assumption without interruption by the United Nations, or by specialized agencies brought into relationship with that organization, of functions and powers which have been entrusted to the League of Nations, under international agreements of a technical and nonpolitical character, and which the United Nations is willing to maintain. 36)

3. The assumption by the United Nations of activities hitherto performed by the League.

The Assembly directs the Secretary-General of the League of Nations to afford every facility for the assumption by the United Nations of such nonpolitical activities, hitherto performed by the League, as the United Nations may decide to assume. 37)

..."

Damit war auch in der Schlußresolution des VB, genau wie in der VN-Resolution vom 12.2.1946 Vorsorge ausdrücklich nur für die nichtpolitischen Funktionen des VB getroffen. Alle politischen Funktionen blieben auch hier bewußt von der ausdrücklichen Übertragung ausgeklammert; da die Entscheidung über ihre evtl. Übernahme und Weiterführung allein den VN zustehen sollte, bedurfte es hier, anders als bei der VN-Resolution vom 12.2.1946, auch nicht einer ausdrücklichen Erwähnung dieser Übernahmefugnis.

Da alle gebietsbezogenen Aufgaben des VB zu den "politischen" im Sinne dieser Resolution zu rechnen waren, war somit ihr rechtliches Schicksal durch die Schlußresolutionen nicht ausdrücklich geregelt.

Daß auch die Völkerbundsaufgaben in der Freien Stadt Danzig zu diesen "political functions", über deren Übernahme die VN selbst sollten entscheiden können, gehörten und von den Beteiligten als zu ihnen gehörig angesehen wurden, kann keinem Zweifel unterliegen.

Zwar werden in den amtlichen Sitzungsniederschriften über die Beratungen im Executive Committee und in der Preparatory Commission die Danziger Aufgaben des VB nie speziell erwähnt. Ihre Zugehörigkeit zu den "political functions" ergibt sich jedoch einmal daraus, daß in den grundlegenden Arbeitsmaterialien - insbesondere in der britischen Studie - diese Aufgaben als "politische" eingeordnet waren<sup>38)</sup> und diese Studie die Hauptgrundlage der Beratungen bildete, zum anderen auch daraus, daß die Verfasser der Studien an den Beratungen beteiligt waren<sup>39)</sup>. REIFF, der als Vertreter der USA den maßgebenden Beratungsgremien angehörte<sup>40)</sup>, führt als Beispiele für die "politischen Funktionen<sup>41)</sup>" an:<sup>42)</sup>

"e. g. those related to minorities, and numerous other political matters accumulated since the peace settlements of 1919".

Daß gerade auch die die Freie Stadt Danzig betreffenden VB-Verantwortlichkeiten trotz der zwischenzeitlichen deutschen und polnischen Eingliederungsmaßnahmen während der Verhandlungen noch zu den übertragbaren politischen Funktionen gerechnet wurden (und zu rechnen waren), bestätigt noch 1948<sup>43)</sup> der Spezialist für Internationale Organisationen im amerikanischen Außenministerium Denys P. MYERS<sup>44)</sup>; er schreibt:

"... Those instruments were, in the view of the General Assembly, either technical and non-political or "political" in character. ... The second category consisted of various clauses, compromisory provisions, protection of minorities, protection of the Free City of Danzig, specific jurisdiction conferred on the Council of the League, Dec., as well as attributions of a more general character."45)

Auch auf Danzig bezog sich somit jener von der Preparatory Commission vorformulierte Absatz der VN-Resolution vom 12.2.1946, in dem es heißt:

"The General Assembly will itself examine, or will submit to the appropriate organ of the United Nations, any request from the parties that the United Nations should assume the exercise of functions or powers entrusted to the League of Nations by treaties, international conventions, agreements and other instruments having a political character."46)

VI. Zulässigkeit sowie Art und Weise der Übernahme von Verantwortlichkeiten des Völkerbunds in der Freien Stadt Danzig durch die Vereinten Nationen

Weder im Falle Danzig noch in irgendeinem anderen Falle haben die VN bisher von der ihnen eingeräumten Befugnis, durch Resolution Verantwortlichkeiten des VB mit "political character" zwecks Weiterführung zu übernehmen, Gebrauch gemacht. (Die tatsächliche Inanspruchnahme der Überwachungsaufgaben hinsichtlich der Mandate des VB durch die VN beruht auf anderen Grundlagen - s. unten D I 2). Es ergibt sich deshalb die Frage, ob diese Übernahmebefugnis im Falle Danzig noch heute besteht.

Die VN selbst haben in einer ihrer Unterorganisationen die Frage, wie lange eine solche Übernahmebefugnis be-

steht, untersuchen lassen. Die Menschenrechtskommission des Wirtschafts- und Sozialrates arbeitete für ihre 6. Sitzungsperiode 1950 eine umfangreiche 72seitige Studie aus über das Problem der rechtlichen Fortgeltung der unter der Kontrolle des VB zustande gekommenen und stehenden Minderheitenschutzbestimmungen<sup>47)</sup>.

Die in mehrfacher Hinsicht interessante Studie geht zunächst aus von einer Stellungnahme zu der Frage, welchen Rechtscharakter diese Minderheitenschutzbestimmungen hatten und welchen Einfluß die Auflösung des VB auf den Fortbestand der durch sie geschaffenen Rechtsverhältnisse hatte. Zum Rechtscharakter der Verpflichtungen der Staaten, in denen der vom VB gewährleistete Minderheitenschutz galt, wird zunächst ausgeführt:<sup>48)</sup>

"The States contracted an obligation towards the international community.

The obligations were undertaken, not towards the League of Nations as a legal entity or towards the members of the League of Nations individually, but towards the international community of which the League of Nations was then the organ. The League of Nations has disappeared, but the international community remains and has set up a new organ, which is the United Nations.

It is true, as has been stated above ... that the United Nations is not legally the successor of the League of Nations and does not exercise the functions of the former international organization as the successor of the League of Nations properly so-called. Never the less, the United Nations, like the League of Nations, is the representative organ of the international community, and in this capacity is naturally called upon to assume the functions exercised by the League of Nations and to take the place held by the League of Nations vis-à-vis States which had entered into obligations towards organs of the League of Nations.

This concept is corroborated by the decisions taken on the subject by the United Nations:  
..."

Zur Bestätigung dieser Auffassung wird dann die hier bereits oben (V a.E.) zitierte Resolution der VN vom 12.2.1946 angeführt. Aus dieser Resolution wird dann auch eine Schlußfolgerung für den Bestand der Verpflichtungen gezogen:<sup>49)</sup>

"... it may be concluded that the General Assembly has assumed that the dissolution of the League of Nations has not resulted in the ipso facto termination of the obligations arising out of these various instruments."

Nach einer vergleichenden Feststellung, daß auch die Charta der VN in Art. 77 indirekt in bezug auf die Mandate die Verpflichtungen der Mandatsmächte für ebenfalls fortbestehend erklärt habe, indem sie von "territories now held under mandate" spricht, wird für die Minderheitenschutzbestimmungen gefolgert:<sup>50)</sup>

"Although the United Nations is not the legal successor to the League of Nations it could as the present embodiment of the international community, take an express decision to succeed the League of Nations, as the promise in respect of the obligations entered into by the States which made Declarations. In these circumstances, the dissolution of the League of Nations suspended this obligation, but did not ipso facto abolish it".

Schon der in der Studie selbst angestellte Vergleich mit den Mandaten zeigt, daß diese zutreffende Wertung nicht nur speziell für die Minderheitenschutzbestimmungen, sondern für alle Rechtsbeziehungen des VB, die Verpflichtungen ihm gegenüber und auch seine Ver-

antwortlichkeiten, gilt; auch die Verantwortlichkeiten des VB außerhalb des Minderheitenschutzsystems, wie z.B. in Danzig, sind nicht durch die Auflösung des VB erloschen, sondern nur suspendiert worden. Die Übernahmeerklärung brauchte also nicht vor der Auflösung des VB oder doch in zeitlichem Zusammenhang mit ihr zu erfolgen (weil etwa danach die zu Übernehmenden Verantwortlichkeiten erloschen wären); die nur suspendierten Verantwortlichkeiten konnten auch später von den VN noch wiederaufgenommen und weitergeführt werden.

Es bleibt somit nur die Frage, ob nicht doch nach erheblichem Zeitablauf die Übernahmebefugnis erlischt. Die Studie nimmt auch hierzu gleich anschließend Stellung<sup>51</sup>):

"An express decision of the United Nations would, however, be required to put the obligation once more into force. The question arises whether, in the absence of a decision taken in that connexion by the General Assembly under Resolution 24 (I) of 12. February 1946, the obligation will remain suspended indefinitely, or whether, after a certain period, which is not for us to fix, the obligation will be regarded as having lapsed. The latter solution would seem to be a reasonable one."

Nach Meinung der VN-Beamten, welche die Studie verfaßt haben, gibt es also gewisse zeitliche Grenzen, innerhalb derer die Übernahme erfolgen muß. Interessant ist hier aber die Begründung: der Text zeigt klar, daß nicht die Übernahmebefugnis als solche zeitlich begrenzt sein soll; nicht sie, sondern die zu übernehmende Verpflichtung "will be regarded as having lapsed" aus der einleuchtenden Erwägung erhäus, sie könne schließlich nicht "remain suspended indefinitely", sie könne nicht

unbegrenzt in dem ungewissen Schwebезustand einer Suspendierung belassen werden<sup>52)</sup>. M.a.W.: Solange eine übernehmbare Verpflichtung noch besteht, kann sie noch von den VN übernommen werden, ohne daß für diese Übernahmebefugnis eigene zeitliche Grenzen bestehen.

Wendet man diese Erkenntnis auf die Übernahmebefugnis der VN bezüglich der Verantwortlichkeiten des VB in Gebieten mit internationalem Status an, wendet man sie besonders an auf die Befugnis zur Übernahme der Schutz- und Kontrollzuständigkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig, so besagt das: Solange sie durch die Auflösung des VB nur suspendierten Verantwortlichkeiten des VB in Danzig nicht erloschen sind, können sie noch von den VN übernommen werden.

Da, wie oben (B IV, VI) dargelegt, eine endgültige Regelung über die Zukunft der Freien Stadt Danzig weder durch die polnischen Annexionsmaßnahmen im Jahre 1945 noch durch die Potsdamer Beschlüsse der Hauptsiegermächte getroffen werden konnten bzw. sollte, da vielmehr auch für Danzig jede endgültige Regelung bis zum Abschluß eines Friedensvertrags mit Deutschland aufgeschoben wurde und da endlich Polen für seinen Anspruch, seine derzeitige Herrschaftsausübung in Danzig und Ostdeutschland stelle die endgültige Regelung dar, weder die Anerkennung Deutschlands noch die der westlichen Großmächte als Partner eines künftigen Friedensvertrages erlangen konnte, ist nicht nur die Danziger Staatsgewalt in der fortbestehenden Freien Stadt noch heute nur suspendiert; suspendiert sind auch die als wesentlicher Bestandteil zum internationalen Status der Freien Stadt gehörenden Schutz- und Überwachungsaufgaben des VB. Solange nicht durch allseitige Anerkennung seitens der Völkerrechtsgemeinschaft der internationale

Status der Freien Stadt wirksam geändert oder aufgehoben ist - und das ist bis heute nicht der Fall - können die VN die bis dahin nur suspendierten Verantwortlichkeiten des VB in Danzig jederzeit übernehmen.

Die VN-Resolution vom 12.2.1946 setzt hierfür nur "any request from the parties" voraus. "Parties" des internationalen Status der Freien Stadt Danzig sind alle Vertragspartner der diesen Status begründenden internationalen Verträge, also die Unterzeichnerstaaten des VV einschließlich Deutschlands und der Pariser Konvention, also auch Danzig selbst. Zwar gibt es im Augenblick keine handlungsfähige Staatsgewalt der Freien Stadt, und eine Danziger Exilregierung im spezifischen Sinne des Völkerrechts hat sich nicht gebildet; man wird jedoch den demokratisch legitimierten Organen des Danziger Staatsvolkes im westdeutschen Exil die Befugnis zu einem "request" der in Rede stehenden Art zubilligen müssen, da Völkerrechtssubjektivität der "parties" von der Resolution nicht gefordert wird und auch interested parties Rechte haben können.

Angemerkt sei noch, daß auch Artikel 107 der Charta der VN einer Übernahme nicht entgegensteht; diese Vorschrift beschränkt nur die Zuständigkeit der VN für Maßnahmen gegen Staaten, die im 2. Weltkrieg Gegner der Alliierten waren. Die Freie Stadt Danzig, deren eigene Staatsgewalt schon unmittelbar bei Kriegsbeginn de facto beseitigt worden war, war aber nicht Kriegsgegner der Alliierten, sie war es auch nicht etwa als Gebietsteil des Deutschen Reichs; denn, wie oben (B,II) ausgeführt, ist Danzig nie wirksam Teil des Deutschen Reiches

geworden, sondern ein von deutschen Truppen im Kriege besetztes Land gewesen. Einer Zuständigkeit der VN für Danzig steht Artikel 107 daher ebensowenig entgegen, wie er etwa einer Zuständigkeit für Luxemburg entgegenstände, das ebenfalls während des Krieges mit Annexionswillen von Deutschland besetzt worden war.

#### VII. Ergebnis:

Die Verantwortlichkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig gehörten zu den "political functions" der Organisation. Diese wurden sämtlich bei Kriegsende nicht mehr tatsächlich ausgeübt, bestanden jedoch rechtlich fort und kamen nach Ansicht des VB und der Preparatory Commission für die VN für eine Überführung auf die Organisation der VN in Betracht. Die Danziger Aufgaben des VB waren ausdrücklich in den vom VB und vom britischen Außenministerium vorweg ausgearbeiteten Beratungsgrundlagen der Preparatory Commission aufgeführt. Ebenso wie alle anderen "political functions" wurden sie bisher jedoch noch nicht auf die VN übertragen; über die Übernahme und Weiterführung der bis zum Zeitpunkt der Übertragung suspendierten Aufgaben sollen die VN vielmehr auf Antrag der Beteiligten gesondert entscheiden. Eine solche Entscheidung brauchte nicht im zeitlichen Zusammenhang mit der Auflösung des VB zu ergehen; sie könnte noch heute und auch fernerhin getroffen werden.

D. Das Problem eines ipso facto-Überganges von  
Verantwortlichkeiten des Völkerbundes hinsichtlich  
der Freien Stadt Danzig auf die Vereinten Nationen

Man könnte meinen, die Problematik des Erlöschens oder des Fortbestandes und Überganges der Verantwortlichkeiten des VB auf die VN sei durch die Regelung im Jahre 1946 abschließend gelöst worden: Die, wie im Falle Danzigs, noch fortführbaren "politischen Funktionen" des VB in Gebieten mit internationalem Status ständen für eine Übernahme durch die VN bereit; solange und soweit die VN sie nicht übernahmen, ruhten sie und erlöschten nach einem bestimmten Zeitraum.

Die Völkerrechtspraxis ist jedoch bei diesem Ergebnis nicht stehengeblieben.

Offenbar ausgehend von der Überzeugung, daß innerhalb einer fortbestehenden internationalen Statusregelung die besonderen zu dieser Regelung gehörenden Schutzaufgaben und Kontrollaufgaben internationaler Organisationen nicht beliebig aufgegeben werden könnten, haben die VN begonnen, solche Aufgaben des VB, auch ohne von der eingeräumten Übernahmebefugnis Gebrauch zu machen, als ohnehin ihnen zustehend in Anspruch zu nehmen (s. unten I), wobei sie weitgehende Unterstützung durch Rechtsprechung und Rechtslehre gefunden haben (s. unten II). Nachdem sich im Anschluß hieran eine völkerrechtliche Lehre von einem automatischen Übergang gewisser Aufgaben des VB auf die VN entwickelt hat (s. unten III), soll im folgenden diese Entwicklung näher dargestellt werden mit dem Ziel einer Untersuchung, ob nach geltendem Völkerrecht auch die Danzig betreffenden, z.Zt. ruhenden Schutzaufgaben und Kontrollaufgaben des VB auf die VN im Wege eines automatischen Aufgabenübergangs übergegangen sein können (s. unten IV).

I. Die tatsächliche Inanspruchnahme von Verantwortlichkeiten des Völkerbundes durch die Vereinten Nationen

1. Palästina

Der erste Testfall, an dem sich zeigen konnte, ob die Beschränkung der Überführung von Verantwortlichkeiten des VB auf die VN auf die "unpolitischen Funktionen" und die Festlegung einer Übernahmebefugnis der VN nur hinsichtlich der "politischen Funktionen" eine befriedigende Lösung darstellte, war die Palästinafrage.

Palästina war neben Südwestafrika das zweite Mandatsgebiet, das bis 1947 weder selbständig geworden noch in das Treuhandsystem der VN übergeführt worden war. Der Mandatsmacht Großbritannien war es nicht gelungen, für die Zukunft des Landes eine Lösung zu finden, welche die Wünsche sowohl der arabischen Bevölkerungsmehrheit als auch der jüdischen Bevölkerungsminderheit miteinander in Einklang brachte. In Palästina hatte sich mehr und mehr ein bürgerkriegsähnlicher Zustand entwickelt. Nachdem daraufhin Großbritannien am 18.2.1947 angekündigt hatte<sup>1)</sup>, "to submit the problem to the judgment of the United Nations", und am 2.4.1947<sup>2)</sup> die Vollversammlung der VN gebeten hatte, "to make recommendations under Article 10 of the Charter, concerning the future Government of Palestine", hatten sich die VN mit der Palästinafrage zu beschäftigen.

Für die Dauer der Behandlung der Palästinafrage durch die VN lassen sich zwei große Zeitabschnitte unterscheiden: Bis zur Niederlegung des britischen Mandats am 14.5.1948 und der gleichzeitigen Gründung des Staates Israel suchten die VN nicht nur den Frieden in Palästina zu bewahren, sondern auch - sei es auch gegen den Willen der Bevölkerungsmehrheit - eine bestimmte Lösung für das Palästinaproblem durchzusetzen, während nach diesem Zeitpunkt sich die Tätigkeit der VN im wesentlichen auf die

Herbeiführung und die Sicherung eines Waffenstillstandes beschränkte.

Die Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der VN während des späteren - letztgenannten - Zeitraums ist unproblematisch; die Zuständigkeit der VN zur friedlichen Regelung von Streitigkeiten ergibt sich aus Abschnitt VI der VN-Charta, auch die Einrichtung von Waffenstillstandskommissionen ist nach Artikel 29 der VN-Charta möglich<sup>3)</sup>.

Zweifelhaft aber ist, ob die VN-Charta allein auch eine genügende Rechtsgrundlage für die weitgehenden Palästina-pläne der VN vor der Mandatsniederlegung abgibt. Am 15.5.1947 hatte die Vollversammlung der VN das elfköpfige UNSCOP (United Nations Special Committee On Palestine) gebildet und mit weitgehenden Vollmachten versehen<sup>4)</sup>. Dieses Komitee hatte im August 1947 einen 12 Punkte-Vorschlag verfaßt und zwei Palästina-pläne - einen von 7 Komiteemitgliedern unterstützten Plan einer Teilung des Landes mit Wirtschaftseinheit und einen von 3 Mitgliedern gestützten Plan eines palästinensischen Bundesstaates - vorgelegt<sup>5)</sup>. Diese Pläne waren in der Folgezeit von einem zu diesem Zweck gebildeten "ad hoc Committee on the Palestinian Question" mit 3 "Sub-Committees" geprüft und der Teilungsplan im "ad hoc Committee" sowie später - am 29.11.1947 - auch in der Vollversammlung der VN gebilligt worden<sup>6)</sup>.

Soweit die VN-Resolution vom 29.11.1947 sich darauf beschränkte, die Regierungen und die Bewohner Palästinas "aufzurufen" ("to call"), an sie "zu appellieren" ("to appeal"), handelte die Vollversammlung der VN in Anwendung der ihr in Art. 10 und 14 der VN-Charta übertragenen Zuständigkeit, "Empfehlungen" ("recommendations") zu geben<sup>7)</sup>. Die Resolution ging aber weit darüber hinaus; denn vorgesehen waren u.a. auch die Bildung zweier Staaten, eines arabischen und eines jüdischen, sowie der Stadt Jerusalem mit einem besonderen Status auf palästinensischem Gebiet, die zwischenzeitliche Übernahme von Regierungsgewalt durch eine VN-Kommission und die dauernde Unterstellung Jerusalems unter ein

besonderes Treuhandsystem. Diese Vorschläge waren nicht nur politisch unstritten; daneben wurde auch die Frage, woraus die Vollversammlung der VN derartige Zuständigkeiten herleitete, gestellt.

Schon in den Beratungen des Sub-Committee 2 des ad hoc Committee bestritten die Vertreter der islamischen Staaten das Bestehen entsprechender Zuständigkeiten der Vollversammlung der VN<sup>8)</sup>. Im Fachschrifttum wurde diese Kritik später von KELSEN weitgehend bestätigt:

"the Assembly was hardly competent to transfer the administration of Palestine to a commission established by the General Assembly", denn "This is not a recommendation. This is a decision of the General Assembly to administer, on behalf of the United Nations, through a commission established by the General Assembly, a territory abandoned by its legitimate government"<sup>9)</sup>; und bezüglich der Einwände der arabischen Vertreter: "These arguments are from a strictly legal point correct." 10)

Eine ähnliche Kritik hatte sich schon im Sub-Committee 2 des ad hoc Committee durchgesetzt; im Bericht dieses Komitees hatte es geheißen:

"A study of Chapter XII of the United Nations Charter leaves one in no doubt that unless and until the Mandatory Power negotiates a Trusteeship Agreement in accordance with Article 79 and presents it to the General Assembly of the United Nations for approval, neither the General Assembly nor any organ of the United Nations is competent to entertain, still less to recommend or enforce, any solution with regard to a mandated territory." 11)

Wenn aber nicht aus der Charta der VN, voraus dann meinte die Vollversammlung ihre Zuständigkeit herleiten zu können?

Während des Bestehens des VB wäre es unzweifelhaft sein Recht und seine Aufgabe gewesen, für den Fall,

daß die Mandatsmacht ihren Verwaltungsauftrag niederlegte, Bestimmungen über die Zukunft des Mandatsgebiets zu treffen und dabei u.U. auch das Mandatsgebiet zu teilen - wie bei der Abspaltung des Mandatsgebiets Ruanda-Urundi aus dem Tanganyika-Mandat. Auf die VN könnte diese Befugnis übergegangen sein. Da jedoch alle Verantwortlichkeiten des VB hinsichtlich der Mandate als "political functions" nicht übertragen worden waren und da die VN auch von der ihnen eingeräumten Befugnis, durch eine ausdrückliche Resolution diese Verantwortlichkeiten zu übernehmen, nicht Gebrauch gemacht hatten, setzt die Bejahung eines Übergangs solcher Verantwortlichkeiten die Annahme einer Art automatischen Funktionsübergangs zwischen den beiden internationalen Organisationen voraus.

In der ohnehin mehr von politischen Lösungsversuchen als von rechtlichen Auseinandersetzungen geprägten Lage Palästinas der Jahre 1947/48 wurde diese juristische Problematik kaum je klar ausgesprochen.

Sowohl auf Seiten der VN selbst als auch im Fachschrifttum finden sich aber Äußerungen, die schon damals den Versuch erkennen lassen, auf dem angegebenen Wege eines automatischen Funktionsübergangs zwischen VB und VN eine Rechtsgrundlage für das zu beurteilende Vorgehen der VN zu finden.

Der Vorsitzende des den UNSCOP-Teilungsplan bearbeitenden Sub-Committee 1 des ad hoc Committee, der Pole Ksawery PRUSZINSKI beantwortete in der 27. Sitzung des ad hoc Committee am 22.11.1947 die Frage, ob das Sub-Committee die mit dem Teilungsplan zusammenhängenden Rechtsfragen geprüft habe, nach einem Hinweis auf den durch Art. 80 der VN-Charta bestätigten Fortbestand des Mandats wie folgt:

"Though the functions of the League of Nations had come to an end, that did not mean that all control was thereby abolished. That responsibility now belonged to the United Nations." 12)

Auch der amerikanische Völkerrechtler Pitman B. POTTER sieht in einem automatischen Funktionsübergang die einzige Möglichkeit, für das Vorgehen der VN eine Rechtsgrundlage zu finden:

"The United Nations has no right to dictate a solution in Palestine unless a basis for such authority can be worked out such as has not been done thus far. Such a basis might be found by holding that sovereignty over Palestine relinquished by Turkey in the Treaty of Lausanne, passed to the League of Nations, and has been inherited by the United Nations, a proposition which involves two hazardous steps. Or it might be held that the Mandate is still in force and that supervision thereof has passed to the United Nations, which is much more realistic but still somewhat hazardous juridically." 13)

Eine endgültige Klärung dieser Rechtsfragen durch eine Entscheidung des IGH ist ebenso wie eine eingehende Auseinandersetzung im Fachschrifttum anlässlich des Palästina-Falles unterblieben. Ein Resolutionsentwurf, demzufolge u.a. auch die Frage nach der Zuständigkeit der VN dem IGH zur Entscheidung vorgelegt werden sollte, wurde im Verlaufe der Beratungen im ad hoc Committee mit der gerade in dieser Frage sehr knappen 21 zu 20-Mehrheit zurückgewiesen<sup>14)</sup>. Die Erörterung im Fachschrifttum unterblieb wohl vor allem deshalb, weil nach der Bildung des Staates Israel und seiner Aufnahme in die VN der Teilungsplan ebenso wie fast die gesamte einschlägige VN-Tätigkeit vor dem 14.5.1948 überholt war.

Festzuhalten ist jedoch folgendes: Palästina war der erste praktische Fall, in dem die VN vor die Frage gestellt waren, ob sie sich hinsichtlich der Verantwortlichkeiten des VB auf die Fortführung der ihnen aus-

drücklich übertragenen oder der von ihnen ausdrücklich in der im Jahre 1946 vorgesehenen Weise übernommenen Verantwortlichkeiten beschränken oder ob sie auch andere Aufgaben erfüllen sollten, wenn dies in Interesse der geregelten Weiterführung oder Umgestaltung eines internationalen Status erforderlich war. Eine ausdrückliche Antwort auf diese Frage haben die VN noch nicht gegeben; stillschweigend haben sie aber Zuständigkeiten in Anspruch genommen, die ihnen nur auf Grund eines Funktionsübergangs vom VB her außerhalb der ausdrücklich geregelten Fälle zustehen konnten. Die von POTTER noch im Jahre 1948 als "somewhat hazardous juridically" bezeichnete Konstruktion eines automatischen Funktionsübergangs zwischen VB und VN sollte bald darauf die Hauptgrundlage für das Vorgehen der VN - und ein IGH-Gutachten - hinsichtlich eines anderen Gebietes mit internationalem Status bilden, hinsichtlich Südwestafrikas.

## 2. Südwestafrika

Anlaß für eine eingehende Auseinandersetzung über einen eventuellen Funktionsübergang vom VB auf die VN gab bald nach der Palästina-Frage die Nachkriegsentwicklung des Mandats Südwestafrika. Als einziges der VB-Mandate wurde es nämlich weder in das Treuhandsystem der VN übergeführt, noch entwickelte es sich zum selbständigen Staat, noch wurde - wie im Falle Palästina - sein Gebiet auf selbständige Staaten aufgeteilt, nach deren Anerkennung und Aufnahme in die VN die Frage nach dem Schicksal der VB-Funktionen nicht mehr aktuell war.

Am Ende des 2. Weltkriegs war das Schicksal des Mandatsgebietes Südwestafrika zunächst infolge der schwankenden Haltung der Südafrikanischen Union ungewiß. Auf der Konferenz von San Francisco im Jahre 1945 sah bei den Beratungen über das zu errichtende Treuhandsystem der Vertreter der Südafrikanischen Union in Übereinstimmung

mit der allgemeinen Meinung das Mandat als fortbestehend an, suchte seiner Regierung aber auf jeden Fall Handlungsfreiheit dadurch zu erhalten, daß er darauf drang, es möge festgelegt werden, "daß die Bestimmungen bestehender Mandate nicht sollten geändert werden können ohne Zustimmung der Mandatsmacht"<sup>15)</sup>; er fand dabei die Unterstützung der US-amerikanischen Delegation<sup>16)</sup>. Die endgültige Fassung der Charta der VN und die darin enthaltenen Bestimmungen des Abschnitts XII über das Treuhandsystem legte die Südafrikanische Union sofort so aus, daß sie in ihr keine rechtliche Verpflichtung zur Unterstellung der Mandatsgebiete unter Treuhand schaft normiert sah. Eine entsprechende Erklärung gab der südafrikanische Delegierte vor dem 4. (Treuhand-) Komitee der 1. Sitzungsperiode (1. Teil) der Vollversammlung der VN ab<sup>17)</sup>. Gleichzeitig kündigte er an, eine Entscheidung der Südafrikanischen Union betreffend den Abschluß eines Treuhandabkommens werde der Vollversammlung der VN vorgelegt werden, nachdem die Wünsche der europäischen und der nicht-europäischen Bevölkerung Südafrikas ermittelt sein würden<sup>17)</sup>. Nachdem der VB in seiner Schlußresolution vom 18.4.1946<sup>18)</sup> ebenfalls die Einführung des Treuhandsystems für die Mandatsgebiete nur "empfohlen" und entsprechende Erklärungen der (anderen) Mandatsmächte "begrüßt", nicht jedoch eine entsprechende rechtliche Verpflichtung hierzu festgelegt hatte und nachdem sich die gesetzgebende Versammlung Südwestafrikas im Mai 1946 für eine formelle Vereinigung des Gebietes mit der Union ausgesprochen hatte<sup>19)</sup>, legte der südafrikanische Vertreter der Vollversammlung der VN in der 2. Hälfte der 1. Sitzungsperiode einen Vorschlag seiner Regierung vor, in dem die Zustimmung zur Einverleibung des Mandatsgebietes in die Union begehrt wurde<sup>20)</sup>. Die Vollversammlung der VN wies diesen Vorschlag jedoch zurück und empfahl am 14.12.1946, "das Mandatsgebiet Südwestafrika unter internationale Treuhand zu stellen".<sup>21)</sup> Diese Empfehlung zu befolgen, lehnte jedoch die Union ab; zwar verzichtete sie darauf,

Schritte zur Einverleibung des Mandatsgebietes zu unternehmen, erklärte sich aber nicht bereit, das Gebiet dem Treuhandsystem zu unterstellen.<sup>22)</sup> In den beiden folgenden Jahren behielten beide Partner ihre so eingenommene Haltung bei; erneute Anträge der Union auf Zustimmung zu einer "incorporation" des Mandatsgebiets wurden von der Vollversammlung der VN jeweils zurückgewiesen und mit der in verschiedenen Formulierungen ausgesprochenen Empfehlung, das Gebiet ins Treuhandsystem zu überführen, beantwortet<sup>23)</sup>.

Während dieses Zeitraums war die Unionsregierung ihren früheren Pflichten als Mandatsmacht im wesentlichen weiter nachgekommen. Bei der Schlußsitzung der VB-Versammlung in Genf hatte der südafrikanische Vertreter in der Rede, in der er die Absicht seiner Regierung auf Einverleibung des Mandatsgebiets mitgeteilt hatte, gleichzeitig versichert, in der Zwischenzeit werde die Union das Gebiet weiter peinlich in Übereinstimmung mit den Mandatsverpflichtungen verwalten. Das Verschwinden der Überwachungsorgane des VB werde zwar eine vollständige, buchstäbliche Übereinstimmung mit den Mandatsbestimmungen ausschließen, die Unionsregierung werde gleichwohl die Auflösung des VB als in keiner Weise ihre Mandatsverpflichtungen beeinträchtigend ansehen.<sup>24)</sup> Diesen Standpunkt behielt die Union während der Sitzungsperioden der Vollversammlungen der VN in den Jahren 1946 und 1947 grundsätzlich bei<sup>25)</sup>. Auch übermittelte sie dem VN Berichte über das Mandatsgebiet für die Jahre 1946 und 1947, ließ jedoch in der 3. Sitzungsperiode der Vollversammlung der VN im Jahre 1948 durch ihren Vertreter feststellen, das geschehe "auf freiwilliger Basis"<sup>26)</sup>. Nach einer Verhärtung der Beziehungen zwischen der Union und den VN stellte die Union dann im folgenden Jahre die Übermittlung von Berichten ein.

Darauf behandelte die Vollversammlung der VN in ihrer 4. Sitzungsperiode die Südwestafrikafrage und verabschiedete am 6.12.1949 zwei Resolutionen; in der einen<sup>27)</sup> bedauerte sie die Einstellung der Berichtsübermittlung und forderte die Südafrikanische Union erneut auf, Südwestafrika unter Treuhand zu stellen sowie die Berichtsübermittlung wieder aufzunehmen; in der anderen<sup>28)</sup> beschloß sie, den IGH mit der Erstattung eines Rechtsgutachtens über den Status von Südwestafrika zu beauftragen.

Nachdem der IGH durch sein grundlegendes Südwestafrika-Gutachten vom 11.7.1950 zwar eine Pflicht der Südafrikanischen Union, das Mandatsgebiet Südwestafrika in das Treuhandsystem der VN zu überführen, abgelehnt, aber den VN die Aufgaben des VB hinsichtlich der Überwachung der Mandate zugesprochen und ihre Zustimmung für eine wirksame Änderung des Mandatsstatus gefordert hatte (s. unten D II 1), billigte die Vollversammlung der VN dieses Gutachten ausdrücklich durch die Resolutionen 449 (V) vom 13.12.1950<sup>29)</sup> und 570 (VI) vom 19.1.1952<sup>30)</sup>; seither nimmt sie die Überwachungsaufgaben des VB im Mandatsgebiet wahr. Durch Erwirkung zweier IGH-Gutachten in den Jahren 1955 und 1956<sup>31)</sup> konnte die Rechtslage weiter geklärt werden<sup>32)</sup>.

Nachdem in der Folgezeit mehrfache eindringliche Aufforderungen der VN an die Südafrikanische Union, das Mandatsgebiet Südwestafrika gemäß den in der Charta der VN niedergelegten Grundsätzen zu verwalten, keine Beachtung fanden, griff die Vollversammlung der VN zum schärfsten Mittel: Durch die Resolution 2145 (XXI) vom 28.10.1966<sup>33)</sup> entzog sie der Südafrikanischen Union das Mandat mit der Begründung:

"The General Assembly

...  
2. Reaffirms further that South West Africa is a territory having international status and that it shall maintain this status until it achieves independence.

3. Declares that South Africa has failed to fulfil its obligations in respect of the administration of the Mandated Territory and to ensure the moral and material well-being and security of the indigenous inhabitants of South West Africa, and has, in fact, disavowed the Mandate;

4. Decides that the Mandate conferred upon His Britannic Majesty to be exercised on His behalf by the Government of the Union of South Africa is therefore terminated, that South Africa has no other right to administer the Territory and that henceforth South West Africa comes under the direct responsibility of the United Nations;  
..."

Mit der Inanspruchnahme dieses weitestgehenden Rechts des VB, einer Mandatsmacht, bei beharrlicher Nichterfüllung ihrer Verpflichtungen den Verwaltungsauftrag zu entziehen<sup>34)</sup>, haben die VN gezeigt, daß sie die gesamten Aufgaben des VB innerhalb des Mandatssystems wahrnehmen wollen und insoweit alle Rechtsbeziehungen des VB zur Mandatsmacht und zu dritten Staaten als ipso facto (denn ein besonderer Übernahme- oder Übertragungsakt liegt nicht vor) auf sich übergegangen ansehen.

## II. Die Bewertung des Vorgehens der Vereinten Nationen in Südwestafrika in Rechtsprechung und Fachschrifttum

### 1. Das Südwestafrika-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 11. Juli 1950

Die dem IGH auf Grund der VN-Resolution vom 6.12.1949 vorgelegten Fragen lauteten:

"What is the international status of the Territory of South-West Africa and what are the international obligations of the Union of South Africa arising therefrom, in particular:

(a) Does the Union of South Africa continue to have international obligations under the Mandate for South-West Africa and, if so, what are those obligations?

(b) Are the provisions of Chapter XII of the Charter applicable and, if so, in what manner, to the Territory of South-West Africa?

(c) Has the Union of South-West Africa the competence to modify the international status of the Territory of South-West Africa, or, in the event of a negative reply, where does the competence rest to determine and modify the international status of the Territory?"<sup>35)</sup>

Der Gerichtshof nahm nur zu den drei Einzelfragen (a,b,c) Stellung; da damit seiner Meinung nach auch die vorangestellte allgemeine Frage beantwortet war, verzichtete er auf eine gesonderte Stellungnahme hierzu.<sup>36)</sup>

Die einstimmige - bejahende - Stellungnahme des Gerichtshofs zur Frage a), soweit der Fortbestand des Mandats trotz Auflösung des VB in Frage steht, wurde schon (s. oben B II 2) erwähnt.

Mit der Bejahung dieser Frage nach dem Fortbestand des Mandats ergab sich notwendig für den Gerichtshof die weitere Frage nach dem Schicksal der Aufgaben des VB im Rahmen des Mandatsstatus.

Der Gerichtshof unterscheidet hier internationale Verpflichtungen zweierlei Art, die von der Südafrikanischen Union übernommen worden seien:

"One kind was directly related to the administration of the Territory, and corresponded to the sacred trust of civilisation referred to in Article 22 of the Covenant. The other related to the machinery for implementation and was closely linked to the supervision and control of the League" <sup>37)</sup>

Beide Gruppen von Verpflichtungen sind nach der - insoweit mit 12 gegen 2 Stimmen gefaßt<sup>38)</sup> - Meinung des Gerichtshofs bestehengeblieben. Die der ersten Gruppen sind es, weil

"their raison d'être and original object remain. Since their fulfilment did not depend on the existence of the League of Nations, they could not be brought to an end merely because this supervisory organ ceased to exist." 39)

Bei der zweiten Gruppe von Mandatsverpflichtungen - jenen, die eng mit den Überwachungsfunktionen des VB verknüpft gewesen seien - ergebe sich die Frage, ob, da der VBR mit der Auflösung des VB verschwunden sei,

"these supervisory functions are to be exercised by the new international organization created by the Charter, and whether the Union of South Africa is under an obligation to submit to a supervision by this new organ and to render annual reports to it." 40)

Die Erwägungen, die in den auf diese Fragestellung folgenden zwei Absätzen angestellt werden und aus denen heraus der Gerichtshof diese Frage bejaht, sollen, da sie das Kernstück des Gutachtens bilden, im Wortlaut wiedergegeben werden:

"Some doubts might arise from the fact that the supervisory functions of the League with regard to mandated territories not placed under the new Trusteeship system were neither expressly transferred to the United Nations nor expressly assumed by that organization. Nevertheless, there seem to be decisive reasons for an affirmative answer to the above-mentioned question.

The obligation incumbent upon a mandatory State to accept international supervision and to submit reports is an important part

of the Mandates System. When the authors of the Covenant created this system, they considered that the effective performance of the sacred trust of the civilization of the mandatory Powers required that the administration of the mandated territories should be subject to international supervision. The authors of the Charter had in mind the same necessity when they organized an International Trusteeship System. The necessity for supervision continues to exist despite the disappearance of the supervisory organ under the Mandates System. It cannot be admitted that the obligation to submit to supervision has disappeared merely because the supervisory organ has ceased to exist, when the United Nations has another international organ performing similar, though not identical, supervisory functions."41)

Diese allgemeinen Erwägungen werden nach der Meinung des Gerichtshofs bestätigt ("confirmed")<sup>42)</sup> durch die beiden folgenden Umstände:

Einmal durch Art. 80 der VN-Charta; er bezwecke, die Rechte u.a. der Bevölkerung der Mandatsgebiete bis zum Abschluß eines Treuhandabkommens sicherzustellen; Ziel dieser Bestimmung müsse gewesen sein "to provide a real protection for those rights"<sup>43)</sup>; das jedoch sei nur durch internationale Überwachung möglich.

Zum andern habe auch der VB in seiner Schlußresolution vom 18.4.1946 einer entsprechenden Meinung Ausdruck gegeben<sup>44)</sup>. Nach Ansicht des Gerichtshofs folgt dabei ("is derived").

"the competence of the General  
assembly of the United Nations to  
exercise such supervision and to

receive and examine reports ... from the provision of article 10 of the Charter, which authorizes the General Assembly to discuss any questions and any matters within the scope of the Charter and to make recommendations on these questions or matters to the Members of the United Nations<sup>45)</sup>

Aus den genannten Gründen gelangt der Gerichtshof zu dem Schluß, daß die Vollversammlung der VN "legally qualified" sei, die zuvor vom VB ausgeübten Überwachungsfunktionen im Hinblick auf die Verwaltung des Gebietes auszuüben, und daß die Südafrikanische Union verpflichtet sei, sich der Überwachung und Kontrolle der Vollversammlung zu unterwerfen und ihr Jahresberichte zu übermitteln<sup>46)</sup>.

In den folgenden Teilen des Gutachtens lehnt der Gerichtshof zunächst mit knapper Mehrheit eine Pflicht Südafrikas, das Mandatsgebiet Südwestafrika in das Treuhandsystem der VN zu überführen, ab.<sup>47)</sup>

Er kommt weiter - einstimmig - zu dem Schluß, daß die Zuständigkeit zur Bestimmung und Abänderung des internationalen Status von Südwestafrika bei der Südafrikanischen Union liege, die mit Zustimmung der VN handeln müsse<sup>48)</sup>. Zur Begründung weist er darauf hin, daß u.a. gemäß Art. 7 der Mandatssatzung die Zustimmung des VBR erforderlich gewesen sei, also eben jenes Organs, dessen Überwachungsaufgaben jetzt der Vollversammlung der VN zustehe.<sup>49)</sup>

## 2. Die Auslegung des Gutachtens

Diese Begründung ist, soweit mit ihr die hier vor allem interessierende Erkenntnis, daß zwei Aufgaben des VB - Überwachung der Ausführung und Zustimmung zur Änderung des Mandats - nunmehr von der Vollversamm-

lung der VN auszuüben seien, gestützt werden soll, im Fachschrifttum als teilweise unklar, als "ambiguous and contradictory"<sup>50)</sup> empfunden worden. Diese Meinung ist jedenfalls zum Teil gerechtfertigt. Dadurch, daß der Gerichtshof jeweils mehrere Begründungen neben- und nacheinander bringt, dadurch, daß er sich "in Ermanglung einer eindeutigen Vorschrift ... auf ein verwickeltes Netz von Bestimmungen"<sup>51)</sup> stützt, erschwert er allerdings eine genaue Deutung. Sein Vorgehen, bei der Argumentation zunächst eine Begründung für den Funktionsübergang aus der Natur des Mandats selbst zu geben mit dem Ergebnis, daß das Erlöschen der Funktionen angesichts des Vorhandenseins eines anderen Überwachungsorgans nicht zugegeben werden könne, dieses Ergebnis anschließend "bestätigt" zu sehen in Art. 80 der VN-Charta und in der Schlußresolution des VB und wiederum anschließend daran die "competence" des Vollversammlung der VN in Art. 10 der VN-Charta begründet zu finden, führte zu der Streitfrage, welches denn nun die tragenden Gründe des Gerichtshofs waren: die vorangestellten allgemeinen Erwägungen, die zur Unterstützung herangezogenen Argumente aus Art. 80 der VN-Charta oder endlich die behauptete Kompetenzzuweisung durch Art. 10 der VN-Charta (s. dazu unten a). Innerhalb der - zahlenmäßig größeren - Gruppe im Fachschrifttum, die in den allgemeinen Erörterungen die letztlich für den Gerichtshof entscheidenden sieht, gehen die Meinungen noch darüber auseinander, wie diese Erörterungen des Gerichtshofs zu werten sind, insbesondere, ob hier ein Fall einer "Rechtsnachfolge" angenommen worden ist (s. dazu unten b).

a) Maßgeblichkeit der allgemeinen Erwägungen oder der Sonderbegründungen

Zunächst gilt es, die Meinung jener Autoren zu prüfen, welche die entscheidende Urteilsgrundlage in einer der vom Gerichtshof herangezogenen Einzelbestimmungen, in Art. 80 oder Art. 10 der VN-Charta, sehen. Die Ansicht, Art. 80 der VN-Charta bilde für sich allein die tragende Urteilsgrundlage, wird nicht vertreten. Vielfach werden jedoch diese Begründung und die vorangestellten Allgemeinerwägungen in einer Weise zusammengefaßt, die nicht erkennen läßt, welche Argumente als die maßgeblichen angesehen werden.

So gaben z.B. HUDSON<sup>52)</sup>, KAHN<sup>53)</sup> und SOELLING<sup>54)</sup> die Begründung derartig wieder, daß darin Art. 80 der V.-Charta als gleichberechtigtes und in gleicher Weise erforderliches Glied der Begründung - neben den Allgemeinerwägungen - erscheint.

Solche Auslegungen des Gutachtens übersehen jedoch, daß der Gerichtshof mit seinen den Allgemeinerwägungen nachgestellten einzelnen Zusatzargumenten nicht die Richtigkeit einer zuvor aufgestellten These begründen, sondern nur weitere Indizien für die Richtigkeit einer vor der Aufstellung der These bereits gegebenen Begründung geben wollte.

Das ergibt sich schon aus den Formulierungen des Gutachtens, wonach die "allgemeinen Erwägungen bestärkt"<sup>55)</sup> werden sollen u.a. durch die folgende Auslegung des Art. 80 der VN-Charta. Diese Wertung des Verhältnisses der einzelnen Argumente zueinander erscheint im Fachschrifttum in gleicher Weise:

So bezeichnet JULIY die nachgeschobenen Einzelargumente als bloße "Indizien" ("actes concluants"), denen "à vrai

dire, la Cour n'attache qu'une valeur subsidiaire"<sup>56)</sup>.

Auch nach VERZIJL hat das Erkenntnis des Gerichts "a deeper foundation" nicht in den angeführten "historical data", sondern in "the very nature and essence of the Mandate institution"<sup>57)</sup>, also in den allgemeinen Erwägungen. Die Schlußfolgerung des Gerichts "could likewise be deduced from the character of the Mandates institution itself... as well as from such positive evidence as Art. 80 para 1, the final resolution and the practice followed since 1946 by the General Assembly and the Union".<sup>58)</sup>

Demgemäß geht die vielfache Kritik, die mit teilweise einleuchtenden Argumenten nachzuweisen versucht, daß weder Art. 80 der VN-Charta, noch Erklärungen der Südafrikanischen Union, noch solche des VB für sich allein das Gutachten zu tragen vermögen<sup>59)</sup>, an der Sache vorbei.

Denn maßgebend für den Gerichtshof war die grundsätzlich unabhängig von den später herangezogenen konkreten Einzelbestimmungen und -gegebenheiten angestellte allgemeine Überlegung, daß aus dem objektiven Charakter des Mandats sein Fortbestand zu folgern sei, daß die Überwachung durch ein Organ der Völkergemeinschaft notwendiger, nicht hinwegzudenkender Bestandteil dieses objektiven Status sei und daß deshalb diese Überwachungsfunktion auch von der neu anstelle des VB geschaffenen Organisation der Völkergemeinschaft erfüllt werden könne und müsse, wenn diese Organisation über ein zur Überwachung geeignetes Organ verfüge. Nur zur Bekräftigung einzelner Schritte dieser - im einzelnen weiter unten (b) näher zu analysierenden - Argumentation werden dann vom Gerichtshof die einzeln nachgeschobenen

Begründungen herangezogen: Art. 80 der VN-Charta für die These, daß die Rechte der Mandatsbevölkerung und damit auch das Mandat fortbestehen; die Schlußresolution des VB und das Verhalten Südafrikas ebenfalls für die These des Mandats-Fortbestands, insofern als auch das von diesen Seiten gezeigte Verhalten die Anerkennung der Fortbestandsthese habe erkennen lassen. Diese sehr beschränkte Aufgabe, Indizien für die Richtigkeit der Allgemeinerwägungen zu bilden, können diese zusätzlichen Argumente auch erfüllen; Art. 80 der VN-Charta spricht in der Tat für den Fortbestand des Mandats, und Äußerungen und Verhalten des VB und Südafrikas rechtfertigen immerhin den Schluß, daß zumindest eine gegenteilige Rechtsansicht von dieser Seite zunächst nicht geäußert worden ist. Eine größere Bedeutung war diesen Einzelargumenten vom Gerichtshof nicht zugedacht, sie sollte auch nicht von der Kritik zum Zwecke anschließenden Tadels unterstellt werden.

Eine besondere Rolle spielt innerhalb der Argumentation des Gerichtshof weiterhin der von ihm herangezogene Art. 10 der VN-Charta.

Im Fachschrifttum wird teilweise die Meinung vertreten, Art. 10 der VN-Charta sei die maßgebende Grundlage für das gerichtliche Erkenntnis, teilweise sogar, die Vorschrift sei, ohne Rücksicht auf irgendwelche Gesichtspunkte eines Funktionsübergangs, allein entscheidend für die Annahme gewesen, daß nunmehr die Vollversammlung der VN das Mandat überwachen könne,

So meint etwa Ulrich SCHEUNER, der Gerichtshof habe sich bei der Zuerkennung der Überwachungskompetenz an die Vollversammlung

"auf Art. 10 der Charta, nicht auf irgendeinen Gedanken einer Rechtsnachfolge"

gestützt.<sup>60)</sup> Ähnliche Ausführungen finden sich bei  
LEEBER<sup>61)</sup> und KAHN<sup>62)</sup>, der das als "petitio principii"  
kritisiert.

Der Hinweis auf Art. 10 der VN-Charta hat vielmehr  
eine ganz andere, und zwar eine doppelte Bedeutung:  
Einmal soll damit das einzige Tatbestandsmerkmal der  
zuvor gebrachten Allgemeinerwägung erfüllt werden,  
einer Erwägung, die teilweise in die Form eines ausfül-  
lungsbedürftigen Obersatzes gekleidet ist; es soll dar-  
gelegt werden, daß die VN das dort geforderte Über-  
wachungsorgan mit "ähnlichen, wenn auch nicht identi-  
schen Überwachungsfunktionen" tatsächlich haben, weil  
sich nämlich aus Art. 10 der VN-Charta Befugnisse der  
Vollversammlung der VN ergeben, die ihr auch erlauben  
würden, etwa eingehende Berichte der Mandatsmacht zu  
erörtern und zu prüfen.<sup>63)</sup> Zum anderen wird mit Hilfe  
des Art. 10 der VN-Charta dasjenige Organ der VN be-  
stimmt, das für die Ausführung der auf die VN allgemein  
- aus den anderen vorhergenannten Gründen - übertragenen  
Funktionen des VB zuständig ist. M.a.W., es handelt sich  
gar nicht mehr um die Frage des Funktionsübergangs auf  
die VN überhaupt, sondern um das zusätzliche, sich  
bei Bejahung dieser Frage ergebende Problem, von  
welchem O r g a n der VN diese Funktionen a u s z u -  
ü b e n seien.<sup>64)</sup>

Bei allen genauen Wiedergaben des Gutachtens wird  
denn auch Wert darauf gelegt, zum Ausdruck zu bringen,  
daß Art. 10 der VN-Charta zur Bestimmung der Zustän-  
digkeit nicht der VN, sondern ihrer Vollversammlung  
herangezogen worden sei.<sup>65)</sup>

Mit der Berufung auf Art. 10 der VN-Charta ist der  
Gerichtshof somit einmal nicht einer petitio principii  
erlegen<sup>66)</sup>, denn zur Ausfüllung des Tatbestandsmerk-  
mals "Bestehen eines Überwachungsorgans bei den VN"  
bedurfte es nur des Nachweises, daß die Vollversamm-  
lung die ihr unterbreiteten Berichte prüfen durfte

- das wird von keiner Seite bestritten - , nicht aber auch des Nachweises, daß ihr die Berichte unterbreitet werden mußten - das ist in der Tat nicht aus Art. 10 der VN-Charta (allein) zu folgern, es ergibt sich im übrigen aber aus der allgemeinen Begründung.

Zum anderen kann Art. 10 der VN-Charta bei dieser Rolle innerhalb der Argumentation des Gerichtshofs aber auch nicht als alleinige Grundlage für die Zuweisung einer Zuständigkeit an die Vollversammlung der VN gedeutet werden; die Anwendung einer in dieser Bestimmung enthaltenen Kompetenzzuweisung an ein VN-Organ setzt voraus, daß die Aufgabe bereits als den VN überhaupt zustehend festgestellt worden ist<sup>67)</sup>. Die Meinung SCHEUNERS, der Gerichtshof habe sich auf Art. 10 der VN-Charta, nicht dagegen auf irgendeinen Gedanken der Rechtsnachfolge gestützt, ist unzutreffend; die Anwendung des Art. 10 der VN-Charta setzt gerade voraus, daß aus anderen Gründen der Übergang von Aufgaben des VB auf die VN bereits gefolgert werden konnte. Ob diese anderen Gründe, d.h. die „allgemeinen Erwägungen, des Gerichtshofs "irgendeinen Gedanken einer Rechtsnachfolge" enthalten, soll noch weiter untersucht werden.

b) Auslegung der maßgebenden Allgemeinerwägungen

Die für das Gericht bei seinem Erkenntnis maßgebenden Erwägungen sind also die - teilweise wörtlich wiedergegebenen - allgemeinen Erörterungen über den Übergang der Überwachungsfunktionen des VB auf die VN, der sich aus Notwendigkeiten des objektiven Mandatscharakters ergibt; sie werden auch von der Mehrzahl der Autoren als das Kernstück des Gutachtens gewertet.

Umstritten ist dabei jedoch die Frage, ob der Gerichtshof mit diesen allgemeinen Darlegungen Gedanken einer

Rechtsnachfolge oder ähnlichen Erwägungen Raum gegeben hat oder nicht.

aa) Stellungnahmen zur Auslegung der gerichtlichen Erwägungen als Bejahung der Nachfolgethese

Eindeutig hat der Gerichtshof eine Rechtsnachfolge angenommen nach der Meinung von LAUTERPACHT;

"the Court has applied in certain respects principles of succession to international organizations the object and character of which exhibit a pronounced degree of similarity." 68)

Der Gerichtshof habe aus dem Charakter des Mandats als eines internationalen Status den Schluß gezogen, daß die VN "succeeded to the supervisory functions of the League of Nations"<sup>69)</sup>. Der Übergang der Überwachungsfunktionen des VB auf die VN sei "the most important example of succession in international organizations".<sup>70)</sup>

Auch VERZIJL sieht eine Rechtsnachfolge im Gerichtsgutachten bejaht. Dem Gutachten liege, wenn auch "more implied than expressed" "the idea of the United Nations as a successor in title of the League of Nations, and consequently of a devolution of the powers of the League Council on the General Assembly"<sup>71)</sup> zugrunde. Auch zeige sich in den vom Gerichtshof herangezogenen Äußerungen des VB und der Südafrikanischen Union deren Ansicht "on the legal succession of the United Nations to the functions in this respect (d.h. bezüglich der Mandatsüberwachung) of the League."<sup>72)</sup> Der Gerichtshof

"admitted a succession"<sup>73)</sup>; er ist auch nach VERZIJL zu der Schlußfolgerung gelangt, daß die Vollversammlung der VN "must be held to have succeeded to the League Council"<sup>74)</sup>.

HUDSON schreibt, der Gerichtshof sei zu dem - von ihm selbst allerdings skeptisch betrachteten - Schluß gelangt, "that the United Nations is the successor to the League of Nations with respect to the latter's supervisory functions under the 'Mandate System' "<sup>75)</sup>.

Eine Rechtsnachfolge sieht offenbar auch der Richter McNAIR im Mehrheitsgutachten bejaht; in seinem Sondervotum, in dem er sich kritisch mit der Argumentation auseinandersetzt, bezeichnet er die ("Partei"-) Behauptung,

"that there had been an automatic succession by the United Nations to the rights and functions of the Council of the League in this respect" als "pure inference"<sup>76)</sup>.

Allerdings geht aus dieser Äußerung nicht eindeutig hervor, ob er meint, der Gerichtshof habe sich diese Partei-ansicht zu eigen gemacht.

Besonders deutlich äußert sich FITZMAURICE; er schreibt:

"The Court found in effect that there had been an automatic or necessary devolution on to the United Nations of certain supervisory functions of the former League of Nations in regard to mandated territories." <sup>77)</sup>  
"... the Court took the view...., that the functions of the League in this matter had devolved by automatic succession on to the United Nations." <sup>78)</sup>

Von einem kleineren Teil des Fachschrifttums wird allerdings auch die genau entgegengesetzte Meinung vertreten, der Gerichtshof habe mit seinen allgemeinen Erörterungen den Gedanken einer Rechtsnachfolge gerade zurückgewiesen.

So war nach WINIARSKI (der selbst als Richter das Mehrheitsgutachten von 1950 mit unterstützt hatte) dieses Gutachten

"not based on the idea of the United Nations as a successor in title of the League of Nations, the question of a devolution of the Powers of the Council of the League of Nations to the General Assembly (did) ... not arise."<sup>79)</sup>

Andere Richter <sup>80)</sup> waren der Meinung, daß jedenfalls "l'Avis (de 1950) ne s'attache pas à l'idée de pouvoirs transférées"<sup>81)</sup>.

LALIVE meint, der Gerichtshof habe wenigstens die Rechtsnachfolge als ausgeschlossen betrachten müssen: "Divers motifs de droit strict conduisent à la conclusion que l'Organisation des Nations Unies n' est pas le successeur juridique de la Société des Nations"<sup>82)</sup>.

bb) Die Anhängern und Gegnern der Nachfolgethese weitgehend gemeinsame Auslegung der gerichtlichen Erwägungen

Sowohl die erstgenannte als auch die zweitgenannte Gruppe als auch ein Großteil jener, welche die Meinung des Gerichtshofs wiedergeben, ohne zur Frage der Rechtsnachfolge Stellung zu nehmen, stimmen weitgehend darin überein, welches die entscheidenden Überlegungen des

Gerichtshofs gewesen sind.

Der IGH selbst, der <sup>83)</sup> bei seinen weiteren Gutachten aus den Jahren 1955 und 1956 zu Südwestafrika <sup>84)</sup> zur Nachfolgefrage nicht ausdrücklich Stellung nimmt, verwendet zur Kennzeichnung des Verhältnisses zwischen Vollversammlung der VN und VBR Ausdrücke wie "substitution" <sup>85)</sup>, "taking over of functions" <sup>86)</sup>, "replacing in this respect the Council of the League" <sup>87)</sup>. Seine grundsätzlichen Erwägungen kennzeichnet er wie folgt:

"The general purport and meaning of the Opinion of the Court of 11. July 1950 ist that the paramount purpose underlying the taking over by the General Assembly of the United Nations of the supervisory functions ... was to safeguard the sacred trust of civilization through the maintenance of effective international supervision..." 86)

Diese Auslegung wurde dem Gutachten von 1950 auch vom Richter WINIARSKI - der sich scharf gegen die Nachfolgethese wendet - gegeben:

"The whole structure of the Opinion of 1950 (was) ... founded on the objective elements of the situation, which arose as a result of the disappearance of the League of Nations, and ... that Opinion found in the General Assembly the organ qualified to exercise those functions which should not be allowed to go by default. I also believe that the main-tenance of the previously existing situation constitutes the dominant theme of the Opinion ..." 88).

Auch die Richter der Minderheitsmeinung von 1956 (ebenefalls Gegner der Nachfolgethese) äußern sich ähnlich:

"Maintien du régime antérieur, telle est l'idée qui domine dans la détermination que fait l'avis de 1950 ... " 89) . "La Cour, laissant de côté l'idée de succession de pouvoirs transférés, s'est attachée aux éléments objectifs de la situation: d'une part, l'importance d'une surveillance internationale dans le système des mandats, d'autre part les dispositions de la Charte des Nations Unies." 90)

Beinahe die gleiche Ausdeutung findet sich bei denjenigen, die eine Rechtsnachfolge vom Gerichtshof bejaht sehen:

Besonders eingehende Ausführungen macht insoweit LAUTERPACHT. Nach seiner Meinung ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die VN hier Nachfolger des VB sind

"partly from the principle, adopted by the Court, that the régime established for the Mandates was in the nature of an international status as distinguished from a purely contractual arrangement." 91) "The essence of that opinion (of 1950) was that the Court declined to apply literally the legal régime which it was called upon to interpret. It declined to admit that the continuity of the mandatory system meant necessarily that only the League of Nations and no one else could act as the supervising authority . . . . Actually the Opinion did no more than give effect to the main purpose of the legal instruments before it. That is the true function of interpretation. The Opinion gave effect to the existing law in a situation, in which otherwise its purpose would have been endangered". 92)

Dieser Gedanke, möglichst den internationalen Status des Gebiets zu bewahren und unter veränderten Umständen die Kontinuität sicherzustellen, war auch nach HUDSONS Ansicht für den Gerichtshof entscheidend; er begrüßt es,

"that the Court was able to build a bridge of

historical continuity between the League of Nations and the United Nations." 93)

Von den Anhängern der Nachfolgethese meint schließlich VERZIJL, das Ergebnis des Gerichtshofs sei zu folgern

"from the character of the Mandates institution itself as an international function essentially under international control" 94). " ... safe-guarding the sacred trust of civilization through the maintenance of effective international supervision of the administration of the Mandated territory"

sei "the paramount purpose" des Gutachtens von 1950 gewesen<sup>95)</sup>.

KAHN, der die Frage, ob der Gerichtshof eine Rechtsnachfolge angenommen hat, nicht berührt, meint, daß

"the foundadtion of the majority opinion is that the performance of these (d.h. der Überwachungspflichten) duties is necessary for the efficient performance of the 'sacred trust of civilization' " 96).

Nach SOELLING

"geht der Gerichtshof davon aus, daß der Fall zwingender Notwendigkeit für die Vereinten Nationen gegeben ist, die durch die Auflösung des Völkerbunds erloschenen Funktionen der Überwachung der Verwaltung Südwestafrikas zu übernehmen." 97)

Auch FITZMAURICE sieht in der für den Fortbestand des Mandats notwendigen Fortführung der Überwachung den einzigen und entscheidenden Grund des Gerichtshofs. Er faßt die Begründung des Gutachtens so zusammen:

"Having found (on grounds already noticed) that the Mandate is a general whole, having created a status for South-West-Africa, survived the demise of the League, the Court went on to consider its specific incidents and found that the reporting obligations of the mandatory Power were an essential element of the system. Therefore they must be regarded as continuing. If the entity to which the reports were formerly rendered no longer existed, this did not mean that the obligation had disappeared also; and if there existed another entity fulfilling broadly similar purposes, the reports must be rendered to that entity instead" (98).

c) Zusammenfassung

Die von den meisten Ausdeutungen des Gutachtens in den Vordergrund gestellten Überlegungen: die Kontinuität zu sichern sowie für Aufrechterhaltung eines für die Dauer geschaffenen und kraft objektiven Rechts weiterbestehenden internationalen Rechtszustands Sorge zu tragen, sind in der Tat nicht nur das vielfach in der Begründung sichtbar werdende Hauptanliegen des Gerichtshofs - "safeguard"<sup>99)</sup>, "continue"<sup>100)</sup> und "maintenance"<sup>101)</sup> sind die im Gutachten immer wiederkehrenden Formulierungen -, sie sind auch die für die Annahme des Funktionsübergangs allein entscheidende und allein gebrachte Begründung; die unterstützend herangezogene Hinweis auf Art. 80 der VN-Charta, die Schlußresolution des VB, das Nachkriegsverhalten

Südafrikas und Art. 10 der VN-Charta sollen nur die Fortbestandthese als Voraussetzung für die Bejahung der Übergangsthese untermauern bzw. nach der Bejahung eines Funktionsübergangs zur Bestimmung des zuständigen Organs der VN dienen.

Das heißt: Der Gerichtshof sieht die Notwendigkeit der Weiterwahrnehmung ehemaliger Aufgaben des VB als zureichende Begründung dafür an, diese ehemaligen VB-Funktionen nunmehr von den VN ausüben zu lassen, sofern diese ein dafür geeignetes Organ besitzen, das sonst ähnliche Aufgaben wahrnimmt.

### 3. Meinungen im Fachschrifttum und Sondervoten einzelner Richter zur Nachfolgefrage im Falle Südwestafrika

Naturgemäß ergab sich aus den wachsenden Auseinandersetzungen über die südwestafrikanische Frage auch eine rege Erörterung im Fachschrifttum, in der schon vor dem IGH-Gutachten verschiedene Thesen einander entgegengestellt wurden, die nach dem gerichtlichen Erkenntnis auch in einer Auseinandersetzung mit diesem fortgeführt wurden.

Schon vor der Stellungnahme des IGH bildeten sich die drei denkbaren Grundpositionen in der Frage eines Übergangs von Aufgaben und Verantwortlichkeiten des VB auf die VN bei den VB-Mandaten heraus; erstens die These, daß mit der Auflösung des VB auch die Mandate erloschen seien, daß also schon aus diesem Grunde jede Nachfolge ausscheide; zweitens die These, daß die Mandate zwar fortbeständen, daß aber mangels ausdrücklicher entsprechender Vereinbarung und mangels sonstiger Rechtsgründe die Aufgaben und Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Mandate nicht auf die VN übergegangen und folglich mit der Auflösung des VB erloschen oder

zumindest unausübbar geworden seien; drittens die These, daß entweder allgemein oder zumindest hinsichtlich der Überwachungsfunktionen die VN die Nachfolge des VB in den Mandaten angetreten hätten, wobei die Ansichten über die Begründung und Form dieses Übergangs auseinandergehen.

Die erste dieser Thesen - Erlöschen der Mandate und dementsprechend kein Übergang einschlägiger VB-Angaben auf die VN - wurde vor allem und beinahe ausschließlich von südafrikanischer Seite vertreten, etwa von GEY VAN PITTIUS<sup>102)</sup>, von der südafrikanischen Regierung in ihrer schriftlichen Stellungnahme zum IGH-Verfahren<sup>103)</sup> und vom Vertreter Südafrikas, Dr. STEYN, in seinem Plädoyer vor dem IGH<sup>104)</sup>. Ihren bedeutendsten Vertreter fand sie dann in Hans KEISEN. In seinem - vor der Verkündung des IGH-Gutachtens abgeschlossenen - Werk "The Law of the United Nations" schreibt er:

"The trusteeship system did not automatically replace the mandate system and the United Nations did not succeed to the rights of the League of Nations as to the former mandated territories. There is nor legal continuity in the relation of these two systems. The one ceased to exist, before the other came into existence." 105)

Nachdem der IGH einstimmig und in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung im Fachschrifttum unter Zurückweisung der südafrikanischen These das Mandatssystem und das Mandat Südwestafrika für trotz der Auflösung des VB fortbestehend erklärt hatte, fand diese Ansicht, die sowohl den Funktionsübergang als auch den Mandatsfortbestand leugnete, keine weiteren Verfechter mehr.

Die zweite These - Fortbestand des Mandats, aber Erlöschen der VB-Aufgaben mangels eines Rechtsgrundes für einen Übergang auf die VN - fand ebenfalls ihren ersten Ausdruck schon vor dem IGH-Gutachten bei BRIERLY<sup>106)</sup> und HALL<sup>107)</sup>, und später, nachdem das Gutachten erstattet war, am deutlichsten und ausführlichsten in den Sonder-voten einzelner Richter:

Richter READ faßte seine Ablehnung jeder nicht auf ausdrücklichen Resolutionen oder Vereinbarungen beruhenden Nachfolge zwischen VB und VN zusammen in den Sätzen:

"In the absence of such an arrangement (d.h. zwischen Südafrika und den VN), the only other possible basis for the obligations in question would be succession by the United Nations to the functions, powers and responsibilities of the League in respect of Mandates. Such a succession could not be based upon the provisions of the Charter . . . . It could not be based on implications or inferences drawn from the nature of the League and the United Nations or from any similarity in the functions of the organizations. Such a succession could not be implied, either in fact or in law, in the absence of consent, express or implied, by the League, the United Nations and the Mandatory Power." 108)

Richter McNAIR äußerte sich ähnlich kritisch zu dem Mehrheitsgutachten:

"The . . . contention . . . that there had been an automatic succession by the United Nations to the rights and functions of the Council of the League . . . (im Hinblick auf die Mandate) is pure inference, as the Charter contains no provision for a succession." 109)

Diese beiden klar formulierten richterlichen Stellungnahmen sind später im Schrifttum mehrfach ausdrücklich übernommen oder zustimmend zitiert worden; so berufen sich SOELLING<sup>110)</sup> und KAHN<sup>111)</sup> auf

McNAIR, DAHM<sup>112)</sup> und KAHN<sup>113)</sup> auf READ. Eine etwas abweichende, aber im Grunde doch ablehnende Haltung zur Frage einer Nachfolge zwischen VB und VN nehmen auch SCHEUNER<sup>114)</sup> und HUDSON<sup>115)</sup> ein, wobei dieser allerdings das Ergebnis, zu dem der IGH gelangt, billigt, wenn er auch der zugrundeliegenden Argumentation meint nicht folgen zu können.

Neben den beiden angeführten Meinungen wurde auch die genau entgegengesetzte These - Annahme einer Nachfolge der VN in die Rechtsstellung des VB in den Mandaten - im Fachschrifttum schon frühzeitig vertreten.

Schon bevor die Südwestafrikafrage sich in inner vollen Schärfe abzuzeichnen begann, wurde von John Quincy WRIGHT in bezug sowohl auf Südwestafrika als auch auf Palästina der Gedanke einer "de facto"-Nachfolge erwogen:

"The procedure finally adopted for establishing trusteeships seemed to recognize that all members of the United Nations Assembly... were 'states directly concerned' (im Sinne von Art. 77 der VN-Charta) thus suggesting the theory, that the League of Nations was sovereign of the areas (d.h. der Mandate) and on its demise the United Nations as its de facto-successor was competent to dispose of those rights. The resolutions of the General Assembly concerning Palestine and South-West-Africa give some support to this theory." 116)

Von einer Art Aufgabenübergang "qua Erbfolge" geht die Stellungnahme der ägyptischen Regierung im Südwestafrika-Rechtsstreit aus<sup>117)</sup>; sie meint, eine Beendigung der Mandate zufolge der Auflösung des VB anzunehmen, heiße:

"... feindré d'ignorer qu'une nouvelle organisation internationale a pris en charge sous

une forme même plus perfectionnée et plus développée, les fonctions internationales qu'exerçait jadis la Société des Nations au nom d'une communauté internationale encore plus restreinte." 118)

"L'Organisation des Nations Unies ayant hérité des pouvoirs et de la 'mission sacrée de civilisation' de la SdN vis-à-vis des ... populations sous mandat, il paraîtrait difficile de vouloir refuser aux Nations Unies le pouvoir de contrôler l'administration du Sud-Ouest-africain ..." 119).

Dieser Gedanke einer tatsächlichen Nachfolge, aus der auch ein Übergang von Rechten zu folgern sei, tauchte auch mehrfach in den Ausführungen des VN-Vertreters Ivan S. KERNO bei seinem mündlichen Vortrag vor dem IGH (im Südwestafrika-Prozeß) auf. KERNO führte zunächst aus, daß allerdings streng rechtlich von einem "Nachfolge"-Verhältnis nicht gesprochen werden könne:

"Without doubt the United Nations took the place of the League of Nations in the sense that it now exercises in fact the general functions which were incumbent on the defunct institution. But, legally, the United Nations is not the general 'successor' of the League of Nations, because it did not wish to assume this character and to undertake de plano all the functions, all the rights and all the obligations of the League of Nations." 120)

Dieser Gedankengang - zwar tatsächlich weitgehende Funktionsübernahme, aber keine rechtsgeschäftlich vereinbarte "Rechtsnachfolge" - wurde von KERNO noch einmal aufgegriffen, allerdings unter größerer Betonung der tatsächlichen Nachfolge der VN als "Organ der internationalen Gemeinschaft":

"The League of Nations has disappeared but the international community remains and it has created for itself a new organ which is the United Nations. The United Nations is not, of course, legally the successor of the League, and it is not in its capacity as successor of the League in the proper sense of the word, that it exercises certain functions of the defunct organization." 121)

Aus der "Nachfolge als Organ der internationalen Gemeinschaft" folgte KERNO dann aber doch einen Funktionsübergang:

"However, the United Nations, like the League of Nations, is the representative organ of the international community, and in this capacity has the task to undertake the functions exercised by the League of Nations and to maintain the place which the League held vis-à-vis the States which had subscribed to engagements before the organs of the League." 122)

Nachdem das IGH-Gutachten ergangen war, wurde die These von der de facto-Nachfolge als ausreichende Rechtsgrundlage für die Annahme eines Funktionsübergangs wieder aufgegriffen von LALIVE; nach einer Erörterung der Argumentation im Gutachten meinte er:

"On peut se demander, si une argumentation fondée sur une thèse de succession de facto ou implicite - nonobstant certaines difficultés théoriques - n'eût pas permis d'aboutir au même résultat. On pourrait en effet soutenir que les Nations Unies, en tant qu'organe de la Communauté universelle des Etats, sont le successeur de facto de la S.d.N., et exercent en cette qualité les compétences dont la SdN était auparavant investi dans le domaine des Mandats". 123)

Ebenfalls eine vom Vorliegen oder Nichtvorliegen spezieller Nachfolgevereinbarung unabhängige Regelung der Nachfolgefrage bei internationalen Organisationen befürwortet LAUTERPACHT. Er sieht nicht nur in dem Südwestafrika-Gutachten des IGH die Nachfolgethese vom Gerichtshof bejaht und stimmt dem zu. Er stellt darüber hinaus in seinem Völkerrechtslehrbuch bei der Erörterung der "succession in international organizations" der Wiedergabe des IGH-Gutachtens einen allgemeine Gültigkeit beanspruchenden Satz voraus, in dem er neben der (ausdrücklich) vereinbarten Nachfolge

zwischen internationalen Organisationen auch eine solche unabhängig vom konkret geäußerten Übernahmewillen zuläßt unter Orientierung allein an den aus dem Organisationszweck zu folgernden (offenbar "generellen") Absichten der Organisationen:

"While as a rule the devolution of rights and competencies is governed either by the constituent instruments of the organizations in question or by special agreements or decisions of their organs, the requirement of continuity of international life demands that succession should be assumed to operate in all cases where that is consistent with or indicated by the reasonably assumed intention of the parties as interpreted in the light of the purpose of the Organizations in question." 124)

Mit dieser Stellungnahme ist bereits die bloße Besprechung des Gutachtens verlassen.

Soweit in noch stärkerem Maße als hier nicht mehr besonders auf Südwestafrica abgestellt wird, sondern diese Frage nur zum Anlaß für eine allgemeine Betrachtung der Nachfolgeprobleme genommen wird, wie bei FITZMAURICE<sup>125)</sup>, KISS<sup>126)</sup> und HAHN<sup>127)</sup>, sollen diese Meinungen nicht hier, sondern anläßlich der Erörterungen der Theorie der "automatic succession" wiedergegeben und gewürdigt werden.

### III. Die an die IGH-Rechtsprechung anknüpfende Lehre von der "automatic succession" zwischen internationalen Organisationen

#### 1. Darstellung der Lehre

In der Auseinandersetzung im Fachschrifttum über das Südwestafrica-Gutachten des IGH vom 11.7.1950 be-

schränkte man sich schon bald nicht mehr auf eine bloße Erörterung der Gutachtensthese im Hinblick nur auf Südwestafrika; man ging vielmehr dazu über, die dem Erkenntnis zugrundeliegenden abstrakten Rechtsätze herauszuschälen und zu untersuchen, inwieweit sie allgemeine Gültigkeit beanspruchen könnten.

a) Sir Gerald FITZMAURICE

Die Überzeugung, daß dem Gutachten ein allgemein gültiger Grundsatz für einen Übergang von Verantwortlichkeiten zwischen internationalen Organisationen zu entnehmen sei, äußerte zuerst der britische Völkerrechtler und heutige Richter am IGH, Sir Gerald FITZMAURICE. In seiner in den Jahren 1950 bis 1952 erschienen systematischen Gesamtbetrachtung der Rechtsprechung des IGH behandelt er das Südwestafrika-Gutachten in einem eigenen Abschnitt:

"Succession or devolution as between International Organizations."<sup>128)</sup>

Sich selbst ausdrücklich jeder wertenden Stellungnahme zu den Ausführungen des Gerichtshofs enthaltend, meint er die folgende Feststellung treffen zu können:

"It would appear, however, that the Court's findings constitute authority for at any rate the two following general propositions:

i) There can be an automatic devolution of functions from an international organization on to another in the event of the extinction of the former.

ii) There is a presumption that such a devolution occurs whenever the following conditions are fulfilled:

a) a given organization becomes extinct but another organization intended generally to take its place comes or has come into being having essentially the same purposes and principles with a similar or analogous

constitution and institution and carrying out broadly the same functions in the same field;

b) the constitutive instrument of the new organization specifically authorizes or enables it to assume and carry out the functions in question." (29)

Eine eigene dogmatische Begründung für diese Thesen versucht FITZMAURICE anschließend zu geben, indem er den an eine gleichartige Ausübung der Funktionen zweier internationaler Organisationen geknüpften Übergang von Aufgaben mit dem an einen Übergang der Gebietshoheit geknüpften Übergang "lokaler" Rechte und Pflichten im Recht der Staatennachfolge vergleicht:

"If, for the concept of territorial area, there is substituted that of functional field, then the position might be stated as follows; that just as a territorial area passing from one state to another carries with it all rights and obligations specifically appertaining to that area in a territorial manner, so a functional field 'passing' from one international organization to another (in the sense that the former is extinguished but the latter is created expressly to fulfil the same general purposes, and the extinction of the former is carried out largely on that basis) carries with it the rights, obligations and functions connected with that field, and appertaining to the capacity to act in it."

Auch zum Anwendungsbereich der "automatic succession" nimmt FITZMAURICE Stellung: Beim Erlöschen einer internationalen Organisation und der gleichzeitigen Neuschöpfung einer anderen "like it" unterscheidet er den Fall, daß die neue "is created ... without any specific indication whether the latter is in fact to replace the former", und den Fall, daß "the constitutive instrument of the new organization and related instruments may indicate in what circumstances and under

what conditions the organization will take over functions appertaining to the old one." <sup>130)</sup>

Für den ersten Fall wird angenommen, daß

"there ist nevertheless an automatic devolution of functions with reference to any institution of the former organization, the character and objects of which were similar to a corresponding institution set up by the new organization (e.C. the League institution of Mandates and <sup>131)</sup> the United Nations institution of Trusteeship)."

Für den zweiten Fall wird hingegen eine Übernahme von Aufgaben außerhalb der angegebenen Bedingungen für ausgeschlossen gehalten <sup>131)</sup>.

Die Unterschiede zwischen dem Mehrheitsvotum des IGH im ersten Südwestafrika-Gutachten und der abweichenden Meinung der Richter McNAIR und READ führt FITZMAURICE auf die Frage zurück, unter welche der beiden Kategorien Südwestafrika falle; das Gericht habe die Aufgabe der Mandatsüberwachung als nicht geregelt und daher der ersten Kategorie unterfallend betrachtet, während die beiden Richter mit abweichender Meinung den zweiten Fall für gegeben angesehen hätten <sup>131)</sup>.

b) Sir Hersch LAUTERPACHT, Ulrich SCHEUNER und Georg DAHM

Die Auffassung von FITZMAURICE ist im allgemeinen völkerrechtlichen Schrifttum der folgenden Jahre nicht ohne Echo geblieben.

Sir Hersch LAUTERPACHT, zu jener Zeit ebenfalls

Richter am IGH, gibt 1955 in der achten Auflage des bekannten OPPENHEIMSchen Völkerrechtslehrbuchs eine ähnliche These wie FITZMAURICE (auf den er sich allerdings nicht beruft) als geltenden Völkerrecht wieder:

"While as a rule the devolution of rights and competence is governed either by the constituent instruments of the organizations in question or by special agreements or decisions of their organs, the requirement of continuity of international life demands that succession should be assumed to operate in all cases where that is consistent with or indicated by the reasonably assumed intention of the parties as interpreted in the light of the purpose of the organizations in question." 132)

Zur etwa gleichen Zeit verbindet Ulrich SCHEUNER<sup>133)</sup> die Problematik der Funktionsüberleitung zwischen internationalen Organisationen mit der im deutschen Nachkriegsstaatsrecht herausgebildeten Lehre von der "Funktionsnachfolge", nach der auch ohne besondere Zuweisungsnorm bei Weiterführung einer bestimmten, bisher von einem Träger öffentlicher Verwaltung wahrgenommenen öffentlichen Aufgabe durch einen anderen Träger öffentlicher Verwaltung die mit dieser Aufgabenerfüllung verbundenen Rechtsverhältnisse mit übergehen<sup>134)</sup>. Da SCHEUNER von der hier abgelehnten These ausgeht, der IGH habe sich in seinem Südwestafrika - Gutachten allein auf Art. 10 der VN-Charta, "nicht auf irgendeinen Gedanken einer Rechtsnachfolge" gestützt,<sup>135)</sup> meint er zwar im Ergebnis noch feststellen zu müssen, "daß im heutigen Stand der internationalen Entwicklung, in dem die einzelstaatliche Souveränität immer noch die Basis abgibt, für die Verwendung des Gedankens einer funktionellen Sukzession bei Bildung und Beendigung internationaler Gemeinschaften mit bestimmten schlichten Aufgaben noch wenig

Raum gegeben ist"<sup>136)</sup>; gleichwohl meint er zu der Frage, "ob man die Funktionsnachfolge auch im Völkerrecht anwenden kann"<sup>137)</sup>, daß man sie dort finden könnte, "wo die Überleitung bestimmter Sachaufgaben von einem Rechtssubject auf ein anderes stattfindet. Das könnte ... bei Entstehung oder Beendigung supranationaler Gemeinschaften der Fall sein, auf die die Staaten Hoheitsaufgaben übertragen."<sup>137)</sup>

auch Georg DAHM sieht im Südwestafrika-Gutachten "ein interessantes Beispiel dafür, daß der Gedanke der Funktionsnachfolge u.U. auch im Völkerrecht anwendbar ist."<sup>138)</sup>

Nachdem der IGH in zwei weiteren Gutachten zur Südwestafrika-Frage in den Jahren 1955 und 1956<sup>139)</sup> bei der für diese Gutachten erforderlichen Auslegung des Gutachtens von 1950 von seinen damaligen Ausführungen nicht abgewichen war, wenn er es nach dem zwischenzeitlichen heftigen Streit im Fachschrifttum auch vermieden hatte, das Wort "succession" zu benutzen, fand die Lehre von dem automatischen Übergang von Verantwortlichkeiten des VB auf die VN erneut eine eingehende positive Würdigung durch den Franzosen KISS und den Deutschen HAHN.<sup>139a)</sup>

### c) Alexandre-Charles KISS

Alexandre-Charles KISS befaßte sich im Jahre 1961 in seiner Untersuchung über die sich aus der Ersetzung einer internationalen Organisation durch eine andere ergebenden Schwierigkeiten<sup>140)</sup> auch mit der Frage,

"si les compétences et les fonctions qui n'ont pas fait l'objet d'une ... manifestation de volonté" (des organisations successeurs de les

assumer) peuvent - et doivent - être exercées par la nouvelle organisation" 141),

der Frage also eines automatischen Funktionsübergangs außerhalb des Bereichs ausdrücklicher Vereinbarungen. Dabei wird schon in der Fragestellung korrekterweise klar herausgestellt, daß es sich für die Nachfolgeorganisation nicht nur um ein Recht ("peuvent") zur Ausübung der automatisch übergegangenen Funktionen handeln kann, sondern sich für sie auch eine entsprechende Pflicht ("doivent") ergeben könnte.

Er beantwortet die gestellte Frage ausschließlich mit einem Hinweis auf das Gutachten des IGH vom 11.7.1950; ihm entnimmt er den folgenden Lehrsatz:

"Cet avis semble fixer deux conditions au transfert de fonctions d'une organisation internationale disparue à une autre en l'absence de toute manifestation de volonté de cette dernière. Premièrement, ces fonctions doivent survivre à l'organisation qui les avait assumées, - condition qui se réalise, évidemment, le plus facilement, lorsque ces fonctions découlent de l'existence d'une institution. Deuxièmement, il est nécessaire qu'il existe un autre organe international chargé de fonctions analogues que non identiques" 142).

Zu einer Art kurzen dogmatischen Begründung zieht auch KISS das Recht der Staatennachfolge heran:

"Là aussi, les fonctions que devra assumer l'Etat successeur doivent survivre au changement intervenu dans la 'personne' du titulaire des compétences: il s'agira là principalement, de compétences découlant de l'existence même du territoire étatique et de ses habitants, ou de fonctions assumées en vertu d'obligations internationales 143) présentant un certain caractère d'objectivité".

d) Hugo J. HAHN

Die jüngste eingehende Behandlung der "automatic succession" zwischen internationalen Gemeinschaften stammt von Hugo J. HAHN<sup>144)</sup>. Nach ihm kann

"automatic succession ... occur only when no rules of international legislation are available to provide for or expressly justify the devolution of functions on a successor body or where they settle the succession into some functions only and leave the legal fate of the others in abeyance." 145)

Ein solcher automatischer Aufgabenübergang ist also auch neben einem Fall der "conventional succession" möglich.

Diese "automatic succession" sieht HAHN vom IGH als Grundlage für den Übergang der Aufgabe des VB hinsichtlich der Überwachung der Mandate auf die VN im Gutachten von 1950 bejaht und in den späteren Gutachten von 1955 und 1956 bestätigt:

"Yet, in the two advisory opinions which in 1955 and 1956 were devoted to the interpretation of the 1950 pronouncement of the Court, there occur passages which come close to Judge Lauterpacht's view, that the supervision by the United Nations of the Mandate of South-West Africa constituted an example of automatic succession in the law of international organizations." 146)

Daß in diesen Gutachten nie ausdrücklich von "succession" die Rede sei, führt HAHN nur darauf zurück, daß sich Schwierigkeiten bei der Anwendung dieses dem Privatrecht entstammenden Begriffs auf die ganz andere Lage internationaler Organisationen ergeben hätten<sup>147)</sup>. Diese Schwierigkeiten sieht er

vor allem in der dem klassischen Völkerrecht zugrundeliegenden Vorstellung einer nur durch ausdrückliche Vereinbarungen einschränkbarer einzelstaatlicher Souveränität. Diese Vorstellung beherrscht nach seiner Meinung aber nicht mehr den Teil des modernen Völkerrechts, der die internationalen Organisationen betrifft:

"Wide fields of international public law, notably in the domain of interstate relationships, continue to be under the reign of that precept. Yet, it is hardly questionable, that in the law of international organizations the interpretation and application of rules of law come more and more under the influence of a distinctly different legal doctrine, that of the functional field. Where a norm cannot be rendered effective except through the assumption by a new intergovernmental body of specific functions - as distinguished from their entirety - exercised by a defunct international instance and not handed over to a successor, the new body may accordingly assume these functions notwithstanding the silence of conventional international law. The Court avoids the word 'succession' for that process and thus takes into account the absence of the normative machinery which makes automatic succession work in private law. Instead it invokes the plea of necessity by explaining that the only means to make the mandate system work consists in the assumption of certain of the League's functions by the United Nations" 148).

Nach einem Hinweis auf die unterschiedliche Lage in der Nachfolgeproblematik bei weltweiten und bei gebietlich begrenzten Internationalen Organisationen kommt HAHN zu dem Schluß, die unter Vermeidung des Begriffs "succession" vom IGH gewählte Lösung sei die beste:

"Until the present, however, the best international practice has to offer in the absence of treaty stipulations or their equivalent is an assumption of certain

functions of a defunct international body by a new organization on the basis that such assumption is necessary for the effective exercise of the other functions of the new body" 149).

In der diesem Abschnitt zugehörigen Fußnote vergleicht auch HAHN diese Art des automatischen Funktionsübergangs mit dem deutschen Rechtsbegriff der Funktionsnachfolge:

"To this extent, the concept of Funktionsnachfolge ... finds expression in the law of international organizations also." 150)

## 2. Die rechtliche Würdigung der Lehre von der "automatic succession"

Die rechtliche Würdigung der Lehre von der "automatic succession" muß sich in erster Linie mit dem hauptsächlichsten Einwand der Gegner dieser Lehre auseinandersetzen, dem Einwand, daß nach dieser Lehre ein Übergang von Rechten und Pflichten ohne Berücksichtigung des Parteiwillens oder sogar gegen ihn angenommen werden soll.

Vom "principle of consent" gab und gibt es Ausnahmen; es war schon im "klassischen Völkerrecht" durchbrochen.

In Fällen, in denen nach revolutionären Verfassungsumgestaltungen die staatsrechtliche Identität eines Staates verloren ging, überließ es die Rechtsordnung keineswegs nur den Organen des Neustaates zu entscheiden, ob und in welchem Umfang Rechtsbeziehungen des Altstaates zu anderen Völkerrechtssubjekten fortgesetzt werden sollten. Nach einmütiger Ansicht der Völkerrechtslehre blieb der Neustaat, unabhängig von seinem Willen, zumindest an einen Teil der Rechtsbeziehungen des alten Staates gebunden, mag auch Streit darüber bestehen, wie groß dieser

Teil war und worin er im einzelnen bestand. Dieser Sachverhalt wird allerdings in der Völkerrechtslehre vielfach dadurch verschleiert, daß zur Erreichung dieses Zweckes nicht die Figur der Rechtsnachfolge benutzt, sondern unabhängig vom Willen der Organe des Neustaates und von der staatsrechtlichen Lage völkerrechtliche Identität - ausgehend von einem "materiellen Identitätsbegriff" - angenommen wird. Da die Identität bzw. Nichtidentität von Staaten ebensowenig wie von allen anderen juristischen Personen von der Rechtsordnung vorgefunden wird und daher ihrer Verfügung unterliegt, kann auch die Annahme oder Nichtannahme von Identität als rechtstechnisches Mittel zur Sicherung der Kontinuität von Rechtsbeziehungen benutzt werden. Infolgedessen macht es in der grundsätzlichen Beurteilung des Rechts der Staaten- nachfolge keinen Unterschied, ob man, wie es die herrschende Meinung im Fachschrifttum tut, diese Kontinuität sicherstellt durch Annahme von Identität, oder, wie etwa KELSEN<sup>151)</sup> es tut, durch Annahme einer Rechtsnachfolge zwischen Altstaat und Neustaat, wobei man dann aus der staatsrechtlichen auch die völkerrechtliche Nichtidentität folgern kann. Im Recht der Staatennachfolge, im Recht der Nachfolge bei der früher allein bekannten Art von Völkerrechtssubjekten, machte die Völkerrechtsordnung sehr wohl zur Sicherung der Kontinuität bestimmter Rechtsbeziehungen Ausnahmen von dem Grundsatz, daß allein der Wille des souveränen Staates über seine Rechtsbeziehungen entscheide.

Ein anderes Beispiel dafür, daß auch ohne entsprechende Willenseinigung und (im innerstaatlichen Recht) auch ohne ausdrückliche gesetzgeberische Regelung die Rechtsordnung einen Übergang von Rechtsverhältnissen von einem alten auf einen neuen Rechtsträger annimmt, wenn das zur Sicherung der Kontinuität erforderlich ist, ist die auch mehrfach im Fachschrifttum

vergleichend herangezogene Lehre von der Funktionsnachfolge, die sich im deutschen Staatsrecht nach dem 2. Weltkrieg entwickelte; hier haben Rechtsprechung und Rechtslehre schon bald einen Übergang bestimmter Rechtsverhältnisse angenommen allein auf Grund der Tatsache, daß bestimmte frühere Reichsaufgaben, mit deren Erfüllung diese Rechtsverhältnisse zusammenhingen, nach dem Kriege ohne Regelung eines Übergangs von Rechten oder Pflichten von den deutschen Ländern ausgeübt wurden.<sup>152)</sup>

Es läßt sich also als allgemeiner Rechtsgrundsatz festhalten: Wenn die Rechtsordnung einem Rechtsträger (oder einer bestimmten Art von Rechtsträgern) derart Rechte und Pflichten zuordnet, daß dadurch der Fortbestand des Rechtsträgers (oder dieser Art von Rechtsträgern) und die weitere Wahrnehmung der ihm (ihnen) übertragenen Rechte und Pflichten zu einer für die Gesamtheit der Rechtsordnung in ihrem Zusammenhang fest vorausgesetzten Grundlage werden, können Willensakte der Betroffenen nicht mehr allein darüber entscheiden, welche Rechte und Pflichten bei Auflösung und gleichzeitiger Neubildung eines dieser Rechtsträger übergehen sollen.

Solange in der Völkerrechtsordnung nur der Bestand einer Art von Völkerrechtssubjekten, der Staaten, vorausgesetzt werden mußte, konnte die Völkerrechtsordnung sich damit begnügen, bei diesen Völkerrechtssubjekten die Kontinuität gewisser für den Bestand der Völkerrechtsordnung wichtiger Rechtsverhältnisse durch Anordnung einer Staatennachfolge unabhängig vom Willen der Staatsorgane (bzw. durch Annahme völkerrechtlicher Identität trotz staatsrechtlicher Diskontinuität) sicherzustellen.

Seit der Gründung des VB haben jedoch auch die bis dahin weitgehend unbekannt internationalen Organisationen als Völkerrechtssubjekte, immer größere Be-

deutung gewonnen, was schon ihre wachsende Zahl beweist. Sowohl die regional begrenzten Gemeinschaften als auch in noch stärkerem Maße die weltweiten Organisationen (VB und VN) haben dabei Aufgaben der Friedenssicherung und der Streitschlichtung, internationale Überwachungsaufgaben und Garantenstellungen übernommen, die bei der immer größer werdenden gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten voneinander offenbar als von Einzelstaaten nicht mehr erfüllbar angesehen werden; die Komplizierung der internationalen Beziehungen erforderte, daß neben den Staaten neue besondere "Organe der Völkergemeinschaft" mit eigener besonderer Aufgabenstellung geschaffen wurden, deren Bestand und Aufgabenerfüllung heute von der Völkerrechtsordnung vorausgesetzt werden. Damit wird es aber erforderlich, auch im Recht der internationalen Organisationen ebenso wie im Recht der Staatennachfolge für eine Kontinuität der Rechtsverhältnisse und der Aufgabenerfüllung für diejenigen Fälle Sorge zu tragen, in denen Aufgaben nicht freiwillig weitergeführt und übergeleitet werden.

Genau diese Begründung zieht sich wie ein roter Faden durch die Auseinandersetzungen über das Nachkriegsschicksal der Völkerbundsarbeiten in den Mandatsgebieten, angefangen von der zitierten Äußerung des Ausschußvorsitzenden PRUSZINSKI in den Palästina-Debatten über das IGH-Gutachten vom 11.7.1950 bis in die darauf folgende Auseinandersetzung im Fachschrifttum; überall ist von den "objective elements", der "continuity of the Mandate system", von "safeguarding ... through the maintenance of effective international supervision" die Rede<sup>153)</sup>.

Dabei sind sich, was diese Art der Begründung angeht, Anhänger und Gegner der Lehre von einer "automatic succession" weitgehend einig. In der Tat ist es

eine zweitrangige Frage, ob man für einen so zu begründenden Aufgabenübergang die Begriffe "succession/succession/Rechtsnachfolge" benutzt. Im Ergebnis kommt eine so zu begründende Überleitung jedenfalls einzelner Verantwortlichkeiten vom VB auf die VN einer (zumindest Teil-) Rechtsnachfolge gleich. Gleichwohl mögen Bedenken bestehen, diesen dem Privatrecht entstammenden Begriff, der schon im Recht der Staaten-nachfolge nicht ganz paßt, im Recht der internationalen Organisationen anzuwenden, zumal auch hier die im Privatrecht gegebene Möglichkeit der Begründung aus positivem geschriebenem Recht fehlt.<sup>154)</sup>

Sieht man aber von dieser Streitfrage, ob der Begriff "succession" berechtigt ist, ab, so haben die monographischen Darstellungen der Lehre von der "automatic succession" mit ihrer Hervorhebung des Kontinuitäts-erfordernisses zur Bewahrung objektiv geltenden Völkerrechts an Ausführungen, die überall in der Palästina- und Südwestafrikafrage auftauchen, anknüpfen und sie in ein System bringen können. Diese Lehre kann sich somit auf eine einschlägige Völkerrechtspraxis der VN, auf Erkenntnisse des IGH und auf gleichgerichtete Äußerungen in einem umfangreichen völkerrechtlichen Schrifttum stützen.

Sie kann zutreffend als geltendes (Gewohnheits-) Völkerrecht bezeichnet werden.

### 3. Einzelheiten der Lehre von der "automatic succession"

Die grundsätzliche Bejahung des Grundsatzes der "automatic succession" wirft einige Zusatzfragen nach der näheren Ausgestaltung dieses Grundsatzes und nach sei-

nem Anwendungsbereich auf.

a) Kein Übergang aller Rechte und Pflichten

Unumstritten ist, daß kraft des Grundsatzes der "automatic succession" nicht der vollständige Übergang aller Rechte und Pflichten von der "Vorgänger"-Organisation auf die "Nachfolge"-Organisation begründet wird; nur soweit es zur Sicherung der Kontinuität von Rechtsverhältnissen erforderlich ist, soll, ebenso wie im Recht der Staatennachfolge, die neue Organisation nicht allein über die Übernahme bestimmen können.

b) Internationaler Status als Hauptfall

Der wichtigste Fall einer notwendigen Kontinuitäts-sicherung ist - das wird auch im Fachschrifttum immer wieder betont - derjenige, in dem ein "internationaler Status" eines Gebietes fortbesteht, bei dem zur Funktionsfähigkeit dieses Status, zur Sicherung des Gleichgewichts der in seinem Rahmen bestehenden Rechte und Pflichten, die Wahrnehmung internationaler Garantie-, Kontroll-, Überwachungs- oder Schiedsrichter-Aufgaben notwendig ist, wie sie von der Vorgängerorganisation bis zu deren Auflösung wahrgenommen worden waren. Sowohl KISS als auch HAHN heben diesen Anwendungsbereich besonders hervor: jener mit der Forderung, die übergelende Verantwortlichkeit müsse die Auflösung der alten internationalen Organisation "überleben", was besonders dann der Fall sei, wenn "ces fonctions découlent de l'existence d'une institution"; dieser mit der Bejahung des Funktionsüberganges dort, "where a norm cannot be rendered effective except through the assumption". Auch in jenen zahlreichen Stellungnahmen im Fachschrifttum, in denen "objective elements"

o.ä. als ausschlaggebend für einen Übergang angesehen werden, ist wohl besonders an diesen Hauptanwendungsbereich des Grundsatzes der "automatic succession" gedacht.

Zu jenen Gebieten mit internationalem Status, zu dessen Bewahrung die weitere Ausübung internationaler Verantwortlichkeiten in bezug auf Schutz und Kontrolle erforderlich ist, gehören nicht nur die Mandatsgebiete, auf die bisher der Grundsatz der "automatic succession" ausschließlich angewandt wurde. Das Mandatssystem des VB war nur einer jener Fälle, in denen der VB als Garant eines bestimmten internationalen Status auftrat, durch den als Dauerkompromiß zwischen verschiedenen schützenswerten Interessen eine im Interesse der Völkergemeinschaft liegende Friedensordnung für ein bestimmtes Gebiet festgelegt wurde. Auf die große Parallelität zwischen der Stellung des VB in den Mandaten und in Danzig wurde schon (s. oben B II 2) hingewiesen. Auch auf jene anderen Verantwortlichkeiten des VB müssen die Regeln über die "automatic succession" anwendbar sein, da sie an Besonderheiten des Mandatssystems nicht anknüpfen.

c) Notwendigkeit eines zuständigen Organs der neuen Organisation

Mit Recht wird im Fachschrifttum eine weitere Voraussetzung für die Anwendung der Regeln über die "automatic succession" gefordert: die zu übernehmende Aufgabe muß in den Aufgabenbereich der neuen Organisation fallen, die neue Organisation muß über ein zuständiges Organ verfügen. Diese Einschränkung folgt schon aus der dogmatischen Begründung des Grundsatzes. Wenn "automatic succession" aus der Notwendigkeit der Kontinuitätssicherung zu folgern ist, also daraus,

daß die Völkerrechtsordnung den Bestand eines bestimmten Rechtsträgers (der internationalen Organisation) und die Erfüllung bestimmter Aufgaben zu einer ihrer Voraussetzungen und Grundlagen gemacht hat, so muß zur Begründung der Anwendbarkeit des Grundsatzes in einem bestimmten Aufgabenbereich nachgewiesen werden, daß eben dieser Aufgabenbereich auch der neuen Organisation zugewiesen ist, mögen auch seine konkreten Anwendungsfälle andere sein. Mit FITZMAURICE ist daher zu fordern, daß "the constitutive instrument of the new organization specifically authorizes or enables it to assume and carry out the functions in question". Auch KISS (und der IGH, aus dessen Gutachten dieser Satz zitiert ist) setzen voraus, "cu'il existe un autre organe international charge de fonctions analogues que non identiques".

d) Ipsa facto-Übergang der Rechtsbeziehungen

Zu klären bleiben schließlich noch die Fragen, ob die "automatic succession" einen ipsa facto-Übergang der Rechtsbeziehungen zur Folge hat oder nur eine Befugnis zur Übernahme begründet, und ob sie nur den Übergang von "Rechten" der internationalen Organisation oder auch von deren "Pflichten" bewirkt.

Zur Beantwortung der ersten Frage sei auf die Entstehung der Lehre von der "automatic succession" hingewiesen. Hätte es sich nur darum gehandelt, eine Übernahmefugnis der VN für die hinterlassenen politischen Funktionen des VB zu begründen, hätte es dieser Lehre nicht bedurft. Eine solche Übernahmefugnis ergab sich schon aus der "conventional succession" der Jahre 1945/46; sie dürfte in aller Regel dem Willen einer Vorgängerorganisation, die ihre Aufgaben weiter erfüllt sehen will, entsprechen.

Auch die dogmatische Begründung der "automatic succession" kann nur einen ipso facto - Übergang ergeben: Ebenso wie im Recht der Staatennachfolge das Erfordernis der Kontinuität der Rechtsbeziehungen zu deren Übergang auf den Neustaat ohne Rücksicht auf dessen Willen führt, muß dies auch im Recht der internationalen Organisationen der Fall sein, da es sich ja auch hier um einen Übergang von Rechten und Pflichten außerhalb des dem Willen der neuen Organisationen unterworfenen Bereichs handelt. Zutreffend wird daher von "automatic devolution" (FITZMAURICE) und davon gesprochen, daß die übergehenden Funktionen "doivent être exercées par la nouvelle organisation" (KISS).

Die letzte der noch offenen Fragen, nämlich diejenige, ob nur Rechte oder auch Pflichten übergehen, beantwortet sich schon mit einem Hinweis auf den Charakter der von den internationalen Organisationen wahrgenommenen Aufgaben. Ebenso wie im Staatsrecht die Verfassungen den einzelnen Staatsorganen nicht voneinander trennbare Rechte und Pflichten zuweisen, sondern Zuständigkeiten, deren Wahrnehmung gleichermaßen Recht und Pflicht dieser Organe ist, weisen die Satzungen und völkerrechtlichen Abkommen den internationalen Organisationen als Organen der Völkergemeinschaft ihre Aufgaben gleichzeitig als Rechte und Pflichten zu. Wahrnehmung oder Nichtwahrnehmung dieser Aufgaben - z.B. der Mandatsüberwachung durch den VB - stehen nicht im Belieben der zuständigen Organe, sondern also auch nicht im Belieben der VB-Organen. Zwischen "Rechten" und "Pflichten" kann nicht unterschieden werden: Alle Verantwortlichkeiten des VB sind daher, soweit der Grundsatz der "automatic succession" reicht, auf die VN übergegangen.

Die Lehre von der "automatic succession" läßt sich daher so zusammenfassen:

In allen Gebieten mit internationalem Status, in denen der VB Verantwortlichkeiten wahrzunehmen hatte, die zur Funktionsfähigkeit des internationalen Status erforderlich waren, sind die durch die Auflösung des VB suspendierten Verantwortlichkeiten dieser Organisation insoweit ipso facto auf die VN übergegangen, als die Wahrnehmung ähnlicher oder gleicher Verantwortlichkeiten, sei es auch in anderen Gebieten, nunmehr zum Aufgabenbereich dieser Organisation gehört.

IV. Die Anwendung der Lehre von der "automatic succession" auf die Verantwortlichkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig

Die Frage, ob die durch die Auflösung des VB und die Potsdamer Erklärung suspendierten, aber noch bestehenden Verantwortlichkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig in Anwendung der Regeln über die "automatic succession" auf die VN ipso facto übergegangen sind mit der Folge, daß es einer ausdrücklichen Übernahme nicht bedurfte, vielmehr die Wiederaufnahme der Verantwortlichkeiten ohnehin zu den Aufgaben des VN zählte, hängt von zweierlei ab: davon, daß die Wahrnehmung der Verantwortlichkeiten des VB wesentlicher Bestandteil des internationalen Status der Freien Stadt war, und davon, daß die Erfüllung von Schutz- und Überwachungsaufgaben in "Freien Städten" oder ähnlichen Gebieten zum Aufgabenbereich der VN gehört.

Beide Voraussetzungen sind erfüllt.

Zur ersten Voraussetzung ist zu sagen, daß Danzig ein Staat war, dem wesentliche Souveränitätsrechte

entzogen oder doch einem anderen Staate zur Ausübung überlassen waren. Wenn der internationale Status der Freien Stadt weitgehende Entmilitarisierung und die Anwesenheit fremder Truppen (nämlich polnischer Truppen auf der Westernplatte) vorsah, mußte gleichzeitig für eine anderweitige militärische Sicherung Danzigs gesorgt werden; das geschah dadurch, daß der VB die "Protektion" übernahm. Wenn der Freien Stadt die Vereinigung mit dem Deutschen Reich untersagt war, mußte dafür Sorge getragen werden, daß Danzig auch gegen gewaltsame Eingliederung nach Polen geschützt war; auch hierzu war die Protektion des VB erforderlich. Wenn Danzig die eigene Gestaltung seiner Zoll- und seiner Verkehrspolitik und die Wahrnehmung seiner auswärtigen Angelegenheiten entzogen und dies alles der polnischen Regierung übertragen war, mußte dafür gesorgt werden, daß diese die ihr übertragenen Befugnisse nicht mißbrauchte; das geschah durch die Überwachung seitens des VB und sein Vetorecht. Alle diese Aufgaben des VB zusammen mit der Garantie der Danziger Verfassung bildeten untrennbare Bestandteile des Status der Freien Stadt, da ohne ihre Wahrnehmung das Gleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten Danzigs und Polens zerstört worden wäre. Ihre Wahrnehmung war zur Funktionsfähigkeit des Status ebenso erforderlich, wie die Überwachung der Mandatsverwaltung notwendiger Bestandteil des Mandatssystems war.

Die zweite Voraussetzung für einen ipso facto-Übergang der Verantwortlichkeiten des VB in Danzig auf die VN ist deren Zuständigkeit zur Wahrnehmung ähnlicher Aufgaben, sei es auch auf anderen Territorien. Sie ist ebenfalls gegeben. Die VN halten es nicht nur ebenso wie der VB für ihre Aufgabe, unterentwickelten Gebieten zur Erlangung ihrer Selbständigkeit zu verhelfen, indem sie das Mandatssystem des VB in der ver-

änderten Form des Treuhandsystems fortführen; sie rechnen es auch zu ihren Pflichten, durch Übernahme der Verwaltung oder der Überwachung der Verwaltung bestimmter Gebiete mit internationalem Status und durch Garantie dieses Status zur Stabilität einer territorialen Kompromißlösung beizutragen und dadurch der Friedenssicherung zu dienen. Die VN hat das bisher in zwei Fällen bewiesen.

Durch die Resolution 181 (II) A vom 29.11.1947 billigte die Vollversammlung der VN den Palästinateilungsplan, der u.a. (part III) die Einführung eines "special regime" für die Stadt Jerusalem und ihre Umgebung vorsah. Das hier vorgesehene Regime war zwar als Treuhandregime bezeichnet, unterschied sich aber sowohl in seiner Ausgestaltung als auch in seinem Zweck grundsätzlich von allen übrigen Fällen der Treuhandverwaltung der VN. Der Status der "City of Jerusalem" sollte so ausgestaltet werden, daß nicht ein anderer Staat zur treuhänderischen Verwaltung bestimmt war, sondern Organe der VN selbst die Verwaltung führen sollten. Der Zweck der Bildung dieser Art "Freien Stadt" sollte es sein, nicht ein unterentwickeltes Volk zur Selbständigkeit zu führen, sondern auf Dauer einen Kompromiß zu sichern, der die wesentlichen Interessen der arabischen wie der jüdischen Bevölkerung gleichermaßen berücksichtigte. Dieses Beispiel für einen Beitrag der VN zur Sicherung von territorialen Kompromißlösungen ist auch ungeachtet der Feststellung wertvoll, daß die Kompromisse in Danzig anderer Art als diejenigen in Jerusalem (Isreal) waren.

Noch deutlicher wurde es im Falle des Freien Territoriums von Triest, daß die VN die Erfüllung ähnlicher Schutzfunktionen wie die des VB in Danzig zu ihren Aufgaben rechnen. Im Friedensvertrag der Alliierten und

Assoziierten Mächte mit Italien war in Art. 21 Abs. 3<sup>155)</sup> vorgesehen, daß nach einer zwischenzeitlichen Verwaltungsübernahme durch die VN Triest endgültig unter eine vom Sicherheitsrat der VN bestellte Verwaltung gestellt werden sollte. Der Sicherheitsrat billigte in seiner 91. Sitzung am 10.1.1947<sup>156)</sup> u.a. das "Permanent statute for the Free Territory of Trieste". In diesem Statut ist eine Schutzverpflichtung der VN vorgesehen, die an die Protektionsverpflichtungen des VB in Danzig, an die Verfassungsgarantie und an den (hier als allgemeinen Grundrechtsschutz ausgestalteten) Minderheitenschutz in Danzig erinnert:

"The integrity and independence of the Free territory shall be assured by the Security Council of the United Nations Organisation. This responsibility implies that the Council shall:

- a) ensure the observance of the present Statute and in particular the protection of the basic human rights of the inhabitants,
- b) ensure the maintenance of public order and security in the Free Territory". 157)

Genau wie im Falle der Freien Stadt Danzig sollte durch Bildung eines eigenen Territoriums unter dem Schutz eines Organs der Völkergemeinschaft und möglicher Wahrung der Rechte der örtlichen Bevölkerung den Interessen beider Nachbarn - hier Italiens und Jugoslawiens. dort Deutschlands und Polens - und den Wünschen der örtlichen Bevölkerung, nicht in einen fremdnationalen Nachbarstaat einbezogen zu werden, Rechnung getragen werden.

Daß es sowohl in Jerusalem als auch in Triest aus verschiedenen Gründen nicht zur tatsächlichen Einrichtung des geplanten Status kam, ist unerheblich; schon mit der endgültigen Billigung dieser Pläne haben die Organe der VN festgestellt, daß sie die Übernahme

derartiger Verantwortlichkeiten zu den Aufgaben der Organisation der VN rechnen. Schutzfunktionen in "Freien Städten" oder anderen Gebieten, wie sie der VB in Danzig wahrnahm, gehören also genauso zum Aufgabenbereich der VN; für ihre Erfüllung haben diese auch in Gestalt des im Falle Triest beauftragten Sicherheitsrates ein geeignetes Organ.

Damit sind alle Voraussetzungen für die Annahme eines ipso facto-Überganges der Verantwortlichkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig auf die VN erfüllt.

Die Verantwortlichkeiten des VB in der Freien Stadt Danzig, die durch die Auflösung des VB suspendiert wurden, obliegen heute den VN.

#### V. Ergebnis

Ohne von der ihnen eingeräumten Übernahmebefugnis Gebrauch zu machen, haben die VN mehrfach ihnen nicht ausdrücklich übertragene Verantwortlichkeiten des VB dort mit Recht wahrgenommen, wo ihnen das notwendig erschien. Im Anschluß an die ausdrückliche Billigung eines solchen Vorgehens durch den IGH haben sich Völkerrechtssätze über eine "automatic succession" zwischen internationalen Organisationen herausgebildet. Danach gehen Verantwortlichkeiten einer aufgelösten auf eine neu gebildete internationale Organisation auch ungeachtet und außerhalb besonderer Übertragungsakte unabhängig vom Willen beider Organisationen dann über, wenn die Weiterführung der Funktionen der aufgelösten Organisationen notwendig für den Fortbestand (von ihr überwachter geschützter und kontrollierter) internationaler Institutionen, insbesondere eines internationalen Status ist, und wenn die neu gebildete Organisation

ein Organ besitzt, das gleiche oder zumindest ähnliche Aufgaben erfüllen und daher die Aufgaben der aufgelösten Organisation übernehmen kann. Beides trifft für die Verantwortlichkeiten des VB in Danzig zu, da internationaler Schutz und internationale Kontrolle wesensnotwendige Bestandteile des Status der Freien Stadt Danzig waren und die VN nach den Statusregelungen für Jerusalem und Triest durch ihre Organe ähnliche Verantwortlichkeiten wie der VB in Danzig wahrnehmen lassen wollten und konnten.

Professor Dr. Friedrich Klein

15. 1. 1970

Fußnoten Teil A

- 1) Dictionnaire Diplomatique, II, Paris o.J. (etwa 1933) S. 514
- 2) abgedruckt bei Jean HOSTIE, Questions de principe au statut international de Dantzig, in: Revue de droit international et de législation comparée 1933 S. 572 ff, 1934 S. 77 ff (1933 S. 575)
- 3) RGBI. 1919 II S. 687 ff (868 ff)
- 4) Angaben nach Georg CRUSEN, in: Karl STRUPP, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Stichwort: "Versailler Frieden p) Danzig," S. 136 (auf Grund der Volkszählung von 1924)
- 5) Text nach Herbert MATSCHKE, Die Grundlagen des internationalen Statuts von Danzig, Diss. Berlin 1935, S. 20
- 6) Text der Konstitutionsurkunde bei Hermann LEWINSKY - Richard WAGNER, Danziger Staats- und Völkerrecht, Danzig und Berlin 1927, S. 196
- 7) So LEWINSKY-WAGNER aaO S. 198 und HOSTIE aaO 1933 S. 538. - Anders Udo MÜLLER, Die Neuentstehung von Staaten. Im besonderen: Die Entstehung des Freistaates Thüringen, der Freien Stadt Danzig und der Tschechoslovakischen Republik, Diss. Kiel 1928, S. 47 (15.11.1920).
- 8) Annexe 130 aux Procès - verbaux S. 73
- 9) abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 198
- 10) abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 1 - 36

- 11) RGBI. 1919 I S. 1383
- 12) Vgl. Klaus Peter STRITZEL, Die rechtliche Bedeutung der Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich im Jahre 1939, Diss. Kiel 1959, S. 26
- 13) Geneviève LEVESQUE, La situation internationale de Dantzig, Paris (Pedone) 1924
- 14) aaO S. 121
- 15) Vgl. J.H.W. VERZIJL, Die Rechtslage der Freien Stadt Danzig, in: Ostrecht, Monatsschrift für das Recht der osteuropäischen Staaten, 2. Jg., Berlin 1926, S. 353 - 385 (S. 362); MATSCHKE aaO S. 38
- 16) Vgl. oben Fn. 6
- 17) VERZIJL aaO S. 365
- 18) Vgl. hierzu das Gutachten des StIGH vom 4.2.1932; CPJJ sér. A/B Nr. 44
- 19) Vgl. hierzu das Gutachten des StGH vom 25.8.1930; CPIJ sér. B Nr. 18
- 20) Julien MAKOWSKI, La situation juridique du territoire de la Ville Libre de Dantzig, in: Revue générale de droit international public, Paris public, Paris (Pedone), 30 (1923) S. 169 - 222, S. 173
- 21) Vgl. Dionisio ANZILOTTI, Sondervotum zur Entscheidung des StIGH vom 26.8.1930; CPIJ sér. B Nr. 185.24; Dionisio ANZILOTTI, Lehrbuch des Völkerrechts, Band 1; Einführung, Allgemeine Lehren, (deutsche Übertragung der 3. italienischen Auflage) - zitiert: "Lehrbuch" - , Berlin

und Leipzig (de Gruyter) 1929 S. 173; Viktor BÖHMERT, Die Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen Danzig und Polen, in: Zeitschrift für Völkerrecht XV (1930) S. 694 - 702 und S. 749 - 751, S. 694 ff.; Walter SCHÜCKING - Hans WEHBERG, Die Satzung des Völkerbundes, Berlin (Vahlen) 1924 S. 121; HOSTIE aaO 1934 S. 77 (85); VERZIJL aaO S. 356; MATSCHKE aaO S. 31,75; STRITZEL aaO S. 39.- AA nur: MAKWOSKY aaO S. 173; Mirolas GONSIOROWSKY, Société des Nations et Probleme de la Paix, 2 Bände, Paris (Rousseau) 1927 S. 360; LEVESQUE aaO S. 46, 108

- 22) Entscheidung vom 15.8.1921, Entscheidungen des Hohen Kommissars des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig ("Entscheidungen") 1921 S. 13 ff.; Entscheidung vom 6.12.1921, "Entscheidungen" 1921 S. 44 (46)
- 23) Vgl. die Nachweise bei HOSTIE aaO 1934 S. 84/85
- 24) Vgl. Entscheidung vom 4.2.1932, CPIJ ser. A/B Nr. 44 S. 27
- 25) auf diesen Unterschied weist auch HOSTIE aaO 1933 S. 591 hin
- 26) abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 428 ff.
- 27) STRITZELaaO
- 28) so VERZIJL aaO S. 366
- 29) Entscheidung des VK vom 7.11.1924: "Das Verhältnis zu Polen ist völkerrechtlicher Natur, Polen muß seine Verträge mit Danzig ratifizieren!"
- 30) Gutachten des StIGH vom 26.8.1930; CPIJ ser. B Nr. 18 S. 13
- 31) HOSTIE aaO 1933 S. 593; Malcolm M. LEWIS, The Free City of Danzig, British Yearbook of International Law V (1924) S. 89 - 102 (95)

- 32) vgl. Beschluß des VBR vom 14.3.1924; abgedruckt bei LEWINSKY-WAGNER aaO S. 627
- 33) MAKOWSKI aaO S. 213
- 34) MAKOWSKI aaO S. 194
- 35) ANZILOTTI, Lehrbuch S. 173; TIGLER in Karl STRUPP, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Bd. I S. 217; FAUCHILLE, Traité de droit international public, I S. 283
- 36) Vgl. die Resolution des VB vom 17.11.1920 (Procès-verbaux S. 76):  
"Le Gouvernement polonais paraît particulièrement désigné pour recevoir éventuellement de la SdN la tâche d'assurer la défense de la Ville libre". Mit dieser Formulierung war gegenüber einem Vorentwurf der Botschafterkonferenz klargestellt, daß Polen nicht ausschließlich als Verteidiger Danzigs in Frage kam und nicht von sich aus die Verteidigung Danzigs übernehmen konnte, sondern daß es hierzu eines ausdrücklichen Auftrags des VB bedurfte.
- 37) HOSTIE aaO 1934 S. 127; LEVESQUE aaO S. 106; Karl STRUPP, Theorie und Praxis des Völkerrechts 1925 S. 12; Camille PICCIONI, Le statut international de Dantzig, in: Revue générale de droit international public, 28 (1921) S. 84 - 106 (S. 88, 89, 97); VERZIJL aaO S. 382; Rudolph PFEUFFER, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig, Danzig 1921 S. 12; Friedrich KLEIN, Die mittelbare Haftung im Völkerrecht, Frankfurt (Main) 1941, S. 222 Fn. 20
- 38) VBK HAKING in einer Entscheidung vom 7.11.1924 in "Entscheidungen" 1924 S. 58 - 70; CRUSEN aaO S. 137

- 39) VERZIJL aaO 1933 S. 380; Otto BAIL, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig, Diss. Berlin 1939 S. 144; auch die in Fn. 38 Genannten
- 40) Julius HATSCHKE, Das Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte 1923 S. 44 - 46
- 41) MATSCHKE aaO S. 49; HOSTIE aaO S. 603
- 42) Brief des VB an die Freie Stadt Danzig, dessen Wortlaut vom VBR am 29.2.1921 gebilligt wurde (Journal officiel 1921 S. 162 ff.)
- 43) MATSCHKE aaO S. 49; VERZIJL aaO S. 364; Robert REDSLOB, Le statut international de Dantzig, Revue de droit international et de législation comparée sér. III, tome VII (1926) S. 126 ff. (S. 130)
- 44) Vgl. Rapport ISHII: "la question de la protection ... et la garantie ... est intimement liée."
- 45) polnischer Schriftsatz, abgedruckt in CPIJ sér. C Nr. 56 S. 236
- 46) CPIJ sér. C Nr. 56 S. 329; vgl. auch HOSTIE aaO 1933 S. 607
- 47) das gemeinte "projet de traité" war die PK; vgl. HOSTIE aaO 1933 S. 607
- 48) CPIJ sér. A/B Nr. 44 S. 22 - 24
- 49) CRUSEN aaO S. 138
- 50) HOSTIE aaO 1934 S. 127
- 51) WHEATON's Elements of International Law, 6. Aufl. 1929 S. 80; HATSCHKE aaO S. 44 - 46

- 52) OPPENHEIM-ROXBURGH, International Law, 1920, Teil I S. 167 Fn. 4
- 53) Nachweise bei Kurt KÖPPEN, Triest - Danzig, ein völkerrechtlicher Vergleich, Diss. Hamburg 1949 S. 59
- 54) CRUSEN aaO S. 137; KÖPPEN aaO S. 60; BAIL aaO S. 117; VERZIJL aaO S. 383; STRITZEL aaO S. 36
- 55) aaO S. 188 ff.
- 56) aaO S. 372
- 57) aaO
- 58) Louis CAVARÉ, Le droit international public positif, Paris 1951, I S. 405 (unter Berufung auf MAKOWSKI aaO)
- 59) Abel BOUCHEREAU, Le statut de Dantzig, thèse Poitiers 1924 S. 132
- 60) Dem widerspricht ausdrücklich VERZIJL aaO S. 377 mit dem Bemerkten, daß sich Danzig "wenn auch unter tatsächlicher Völkerbundskontrolle, seine Verfassung selbst gegeben" habe. Eine eingehende Auseinandersetzung, die sich auch mit anderen Fehlern beschäftigt, findet sich bei Gerhard BEHREND, Der Bestand der Freien Stadt Danzig als rechtliches Problem, Diss. Breslau 1933 S. 1 - 9
- 61) VERZIJL aaO S. 377; HEDSLOB aaO S. 127 ff.; Otto LOENING, Danzig, sein Verhältnis zu Polen und seine Verfassung, Berlin 1921 S. 9
- 62) VERZIJL aaO S. 376; BAIL aaO S. 139; LOENING aaO S. 9

- 63) Entscheidungen vom 4.2. und 18.12.1921 sowie 7.11.1924 in "Entscheidungen" 1921 S. 4 und 74 sowie 1924 S. 58
- 64) Gutachten vom 4.2.1932 (s. Fußnote 29)
- 65) VERZIJL aaO S. 374; BAILL aaO S. 139
- 66) HOSTIE aaO 1934 S. 77; REDSLOB aaO S. 159; LOENING aaO S. 11
- 67) HOSTIE aaO 1934 S. 77; VERZIJL aaO S. 364; MATSCHKE aaO S. 64
- 68) BALL aaO S. 140; CRUSEN in Zeitschrift für Völkerrecht 1941 S. 382; HOSTIE aaO 1934 S. 126
- 69) Hans-Viktor BÖTTCHER, Die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig seit 1945, Göttingen 1958 S. 20, 91
- 70) PICCIONI~~x~~ aaO S. 91, 97; REDSLOB aaO S. 157; VERZIJL aaO S. 377
- 71) LEVESQUE aaO S. 121
- 72) MAKOWSKY aaO S. 213
- 73) das folgende ist - mit Ausnahme des in Gedankenstriche gesetzten Einschubs - eine auszugsweise wörtliche Übersetzung der zusammenfassenden Charakterisierung der Stellung Danzigs durch HOSTIE aaO 1934 S. 126, der die völkerrechtliche Lage der Freien Stadt Danzig besonders treffend umschreibt.

Fußnoten zu Teil B

- 1) vgl. hierzu und zur Vorgeschichte besonders:  
Carl J. BURCKHARDT, Meine Danziger Mission  
1937 - 1939, München (dto) 1962; Société  
des Nations, Rapport de M. Carl Burckhardt,  
Haut Commissaire de la Société des Nations  
à Dantzig, Genève le 19 mars 1940/ League of  
Nations, Report of M. Carl Burckhardt, High  
Commissioner of the League at Danzig, Geneva,  
March 19<sup>th</sup> 1940, Offizielle Nr. C. 42.M.38.  
1940. VII. Publikationsnr. "VII Questions poli-  
tiques (VII Legal) 1940, VII 1"; aaO S. 23 -  
39
- 2) als letzte politische Partei wurde am 21.2.  
1937 das Zentrum aufgelöst (BÖTTCHER aaO S.  
28)
- 3) aaO S. 96 ff.
- 4) LESTER legte im Verlauf dieser Krise sein Amt  
im Oktober nieder, führte aber die Amtsge-  
schäfte noch bis Februar 1937 fort (BURCKHARDT  
aaO S. 49); er wurde später letzter General-  
sekretär des VB
- 5) Vgl. BÖTTCHER aaO S. 27
- 6) Société des Nations, Rapport sur l'oeuvre de  
la Société 1936/37, 1. part. S. 44 ff.
- 7) BÖTTCHER aaO S. 28; vgl. auch BURCKHARDT aaO  
S. 49 ff..
- 8) Vgl. im einzelnen BÖTTCHER aaO S. 32/33;  
BURCKHARDT aaO S. 251 ff.
- 9) Danziger GBl. 1939 S. 413; abgedruckt auch bei  
BÖTTCHER aaO S. 172

- 10) Die Note ist bei BÖTTCHER aaO S. 172 abgedruckt
- 11) Vgl. BURCKHARDT aaO S. 276; BÖTTCHER aaO S. 35
- 12) Danziger GB1. 1939 S. 435; abgedruckt auch bei BÖTTCHER S. 173
- 13) beide Telegramme sind abgedruckt bei BÖTTCHER aaO S. 174
- 14) RGB1. 1939 I S. 1547
- 15) RGB1. 1939 S. 2042
- 16) seit dem 2.11.1939: RGB1. I S. 2135
- 17) BURCKHARDT aaO S. 277; BÖTTCHER aaO S. 36
- 18) SdN Rapport Burckhardt S. 15:  
"... la journée du 1<sup>er</sup> (septembre), où il ne resta au Haut Commissaire qu' à protester contre les mesures de force qui mirent de facto fin à la fois à l'existence de l'Etat libre et aux fonctions qu'exerçait le Haut Commissaire de la Société des Nations."
- 19) vgl. Fn. A 69
- 20) Vgl. oben zu Fn. 13
- 21) BÖTTCHER aaO S. 78-84 und 87-91
- 22) Art. 10 lautet:  
"Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les Membres de la Société..."
- 23) vom 27.8.1928 (RGB1. 1929 II S. 100; engl. Text aaO Anh. XII Ziff. 14); vgl. besonders Art I und II
- 24) Wilhelm WENGLER, Völkerrecht, Berlin 1964,

- II S. 981 ff.; Alfred VERDROß, Völkerrecht, 5. Aufl. Wien 1966; S. 251, 287; Georg DAHM, Völkerrecht, Stuttgart 1958, Bd. 1 S. 590; Rudolf BINDSCHIEDLER in: Karl STRUPP, Hans-Jürgen SCHLOCHAUER, Wörterbuch des Völkerrechts Berlin 1960 ff, I S. 69; Herbert KRAUS, Der völkerrechtliche Status der deutschen Ostgebiete innerhalb der Reichsgrenzen nach dem Stande vom 31. Dezember 1937, Göttingen 1964 S. 75
- 25) vgl. bezüglich Danzigs die bei BÖTTCHER aaO S. 107 Fn 447 Genannten.
- 26) BÖTTCHER aaO S. 99 - 114
- 27) Sir Gerald G. FITZMAURICE, The Law and Procedure of the International Court of Justice: General Principles and substantive Law, in: BYIL, vol. XXVII (1950) S. 1 - 41 (8); vgl. auch die Ausführungen FITZMAURICES in: Second Report on the Law of treaties, Yearbook of the International Law Commission 1960 vol. II S. 98, Abs. 71
- 28) I.C.J. Report of Judgments, advisory opinions and orders, 1950, S. 127 - 219
- 29) aaO S. 132
- 30) Third Report on the Law of treaties by Sir Humphrey WALDOCK, VN-Doc: A/CN.4/167 Add. 1-3 in: Yearbook of the International Law Commission 1964 II (A/CN.4/Ser.A/1964) S. 26/27
- 31) so etwa WENGLER aaO II S. 130b: "Ein solcher 'internationaler Status' eines Gebiets dürfte wohl nur der Reflex dessen sein, daß nicht nur die unmittelbar selbst an dem Gebiet interessierten Staaten das Regime eingerichtet haben, sondern daß ein Kollektivvertrag zahlreichen oder sogar allen Staaten das Recht gibt - nicht selten wieder im Interesse der

Bevölkerung des Gebiets -, zu verlangen, daß das vereinbarte Regime trotz solcher Veränderungen der ursprünglichen Voraussetzungen erhalten bleibt"; WHEATON's Elements of International Law, 6th English edition, London 1929, S. 418: "international status ... which every state has the right to keep maintained"; vgl. auch VERDROP aaO S. 184

- 32) Paul GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, Basel 1948 S. 90: "Das Völkervertragsrecht weist jedoch Rechtssätze auf, die an dritte Staaten bzw. die ihnen unterworfenen Individuen (z.B. Staatsangehörige) mit dem Anspruch auf Unterwerfung unter die Vertragspflichten herantreten. In erster Linie wird die Effektivität eines internationalen, auf einem Vertrag beruhenden Territorialstatutes in der Weise eingeschätzt, daß dritte, an dessen Zustandekommen nicht beteiligte Staaten durch es gebunden werden"; Charles ROUSSEAU, Droit international public, Paris 1953 S. 53: "En principe, les traités n'obligent que les seules parties contractantes. Il est cependant une exception importante; les traités qui créent une situation juridique objective s'imposent aux Etats tiers. Il en va ainsi spécialement pour les traités établissant un statut politique et territorial, généralement considérés comme opposables à d'autres Puissances que les Etats signataires"; Ähnlich Sir Arnold McNAIR in BYIL XI (1930) S. 114
- 33) Alf ROSS, Lehrbuch des Völkerrechts (Deutsche Ausgabe), Stuttgart und Köln 1951 S. 82
- 34) ROSS aaO S. 82

- 35) Sir Hersch LAUTERPACHT, The development of International Law by the International Court, New York, 1958 S. 182
- 36) vgl. auch die Diskussionsbeiträge in den Beratungen der International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission 1964, I, S. 96 ff.
- 37) abgedruckt in: Société des Nations, Journal officiel Octobre 1920, Supplément 3
- 38) aaO S. 16
- 39) aaO S. 16
- 40) aaO S. 18
- 41) aaO S. 18
- 42) ROSS aaO S. 82/83; McNAIR aaO S. 114; GUGGENHEIM aaO I S. 90; WHEATON aaO; CAVARÉ aaO II S. 129; Marcel SIBERT, Traité de droit international public, Paris 1951, I S. 385; Georges SOELLE, Droit des gens, Paris 1932/34, I S. 132; vgl. Ziffer 4 des zitierten WALDOCKschen Kodifikationsvorschlags.
- 43) aaO (vgl. FnX 28)
- 43a) aaO S. 144
- 44) vgl. die Äußerungen der Vertreter beider Staaten in: General Assembly (GA) XIII, 4th Commission, S. 73/103
- 45) Erich M. SOELLING, Die Gebiete ohne Selbstregierung, in Sonderheit Südwestafrika unter der Obhut der Vereinten Nationen. Diss. Kiel 1960 S. 140
- 46) Eberhard MENZEL, Völkerrecht. Ein Studienbuch, München 1962, bes. S. 176 - 179
- 47) MENZEL aaO S. 178: "Daran ändert auch nichts, daß die Völkerrechtslehre sich hierzu noch nicht eindeutig ausgesprochen hat. ... Erst allmählich macht sich in diesem Bereich das Verlangen

bemerkbar, sich von den jeweiligen Interessenstandpunkten zu lösen und auf eine einheitliche Grundlegung der völkerrechtlichen Ordnung bedacht zu sein. Im Zuge dieser Bemühungen wird sich herausstellen, daß dem allgemeinen Kriegsverbot nur ein allgemeines Annexionsverbot entsprechen kann."

- 48) MENZEL aaO S. 176 - 178
- 49) MENZEL aaO S. 178/179 (Sperrung von mir)
- 50) McNAIR, I.C.J. 1950 S. 153 (s. die folgende Fn)
- 51) Separate Opinion of Sir Arnold McNAIR, I.C.J. Reports 1950 S. 146 - 163
- 52) ders. aaO S. 154/155
- 53) Hugo J. HAHN, Continuity in the Law of International Organization, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 13 (1964) S. 167 - 239 (S. 198/199 Fn 169)
- 54) vgl. die schriftlichen Stellungnahmen in: I.C.J. Pleadings, oral arguments, documents; International Status of South-West Africa, Advisory Opinion of July 11th, 1950; insbesondere: Exposé du Gouvernement égyptien (11.III.1950) aaO S. 67 ff. (Nr. 8 S. 69); Written statement of the U.S.A., aaO S. 127 ff (133/135); Written statement of the Government of India aaO S. 140 ff.(150)
- 55) J.H.W. VERZIJL, Nederlands Tijdschrift voor Internationaal Recht Bd. 1 (1953/54) S. 251; Louis CAVARÉ, Le droit international public positif, Paris 1962, I S. 513/514; F. IWANOW, Der Internationale Gerichtshof über den Internationalen Status Südwestafrikas (deutsche Übersetzung aus: Sowjetskoje gossudarstwo i

- pravo 1956 S. 73 - 81) in: Rechtswissenschaftlicher Informationsdienst, (Ost-) Berlin, 1957 Sp. 175 ff. (178); David JOHNSON, The South-West African issue in international law, in: Optima 1961, S. 118 - 124 (122); Claude-Albert COLLIARD, Statut international du Sud-Ouest Africain, in: Revue juridique et politique de l'Union française, 1951x S. 94 - 112 (100); J.Y. BRINTON, Mandates, Trusteeship and South-West Africa, in: Revue égyptienne de droit international, 1950x S. 82 - 99 (92); DAHM aaO III S. 125; LAUTERPACHT aaO S. 182; ders. in OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law, 8th edition, London 1955 S. 880; ders. in seiner Separate Opinion, I.C.J. Reports, South West Africa Voting procedure, Advisory Opinion of June 7th, 1955 S. 67 ff.; MENZEL aaO S. 122, 178
- 56) vgl. die VB-Resolution vom 29.5.1937 (LoN Off. J. 1937 S. 333); VB-Doc: C. 282. M. 183.1937; abgedruckt als Annex 1662 in LoN. Off. J. 1937 S. 573 ff.
- 57) vgl. den Vertrag vom 23.6.1939, abgedruckt in: Dictionnaire Diplomatique Bd. IV (o.J.) S. 25 und in: L'Asie française 1939 S. 227
- 58) Auszug aus "compte rendue analytique de la 51<sup>e</sup> séance" vom 21.6.1950 der "Commission du droit international" der OVN; VN-Doc.: A/CN. 4/SR 51 vom 1.6.1950, page 10 No. 33 (das Zitat ist dort in indirekter Rede wiedergegeben)
- 59) vgl. WENGLER aaO Fn 4 von S. 1147 (auf S. 1148): "Der durch Kollektivvertrag festgelegte Status einer 'Freien Stadt' (Krakau, Danzig, Triest) kann nicht nur eine Garantie für das Bestehen des betreffenden Stadtstaates und eine Verschär-

fung des Interventionsverbotes zugunsten dieses Staates bedeuten, sondern kann andeuten, daß Verfassung und politische Haltung der Freien Stadt in gewisser Hinsicht gebunden sind (z.B. ... Unzulässigkeit einer engeren Verbindung mit anderen Staaten)";

Alfred VERDROß, Völkerrecht, 5. Aufl. S. 185:  
"Diese (d.h. die durch Vertrag neu geschaffenen Staaten konnten ... ihre Unabhängigkeit nur innerhalb der völkerrechtlichen Grenzen, die ein Vertrag zwischen dritten Staaten festgelegt hatte, erlangen. Ähnlich steht es mit der Gründung Danzigs ...". Die zitierte Stelle ist offen sichtlich als ein Unterfall der zuvor erwähnten "Staatsverträge, durch welche die Rechts- oder Handlungsfähigkeit eines Staates beschränkt wird" (S. 184) gemeint; für jene wird ausdrücklich ausgesprochen: "Die effektive Beschränkung der Handlungsfähigkeit des protegierten Staates wirkt aber erga omnes" (S. 184)

- 60) Dekret o utworzeniu województwa gdąnskiego (Dekret zur Bildung der Wojewodschaft Danzig), Dziennik ustaw (Gesetzblatt) vom 7.4.1945; abgedruckt bei BÖTTCHER aaO nach S. 128 und auszugsweise übersetzt ebd. S. 176
- 61) erst durch Dekret vom 29.5.1946 wurden "aus dem Territorium der wiedergewonnenen Gebiete" (§3), d.h. der deutschen Ostgebiete, Teile Ostpreußens und Hinterpommerns in die Wojewodschaft Danzig eingegliedert (Dziennik ustaw 1946 Nr.22 Pos. 177); vgl. BÖTTCHER aaO S. 116

- 62) zu diesem Absatz vgl. die eingehende Einzeldarstellung bei BÖTTCHER aaO S. 116/17; aus diesen Tatsachen schließt BÖTTCHER mit Recht, daß Polen, das "glaubte, das Hindernis der fremden Territorialsouveränität, das vielleicht bei den 'wiedergewonnenen Gebieten', die unbestritten zum Deutschen Reich gehörten, zunächst als Schranke erschien, im Falle Danzig nicht ausräumen zu brauchen", die Eingliederung Danzigs in das Deutsche Reich im Jahre 1939 ebenfalls als nicht wirksam angesehen haben muß
- 63) wegen der zahlreichen übrigen Annexionshandlungen gegenüber Danzig vgl. BÖTTCHERaaO S. 117/119
- 64) eine eingehende Schilderung dieser Entwicklung, soweit sie Danzig betrifft, findet sich bei BÖTTCHER aaO S. 120 - 127
- 65) BÖTTCHER aaO S. 125
- 66) Amtsblatt des Kontrollrats, Ergänzungsblatt Nr. 1 S. 17
- 67) vgl. Fn 1
- 68) vgl. statt aller: KRAUS aaO
- 69) vgl. BÖTTCHER aaO S. 119, 102 ff
- 70) so mit Recht BÖTTCHER aaO S. 146/47, 51 ff.
- 71) VERDROß aaO S. 250/51 und 287/88; KRAUS, Die Oder-Neiße-Linie S. 11 ff.
- 72) BÖTTCHER aaO S. 145, 156/157
- 73) s. oben B III, IV
- 74) s. oben B I a.E.
- 75) SdN, Rapport sur l'oeuvre de la Société (suite), juillet - novembre 1939, Genève, 1er décembre 1939 S. 9, VB-Dokument: A.6. (a) 1939/Publikation: Questions générales 1939.4

- 76) SdN, Rapport de M. Carl Burckhardt, Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, Genève le 19 mars 1940; VB-Dokument: C. 42.M.38. 1940. VI/Publikation: 1940.VII.1
- 77) aaO unter III. "Lettre de M.C. Burckhardt au secrétaire général en date un 27 décembre 1939" und IV. "Letter from the Secretary-General to M. C. Burckhardt, dated January 12th 1940" (die Briefe wurden jeweils aus der Ausgabe zitiert, die die Originalsprache des Briefes wiedergibt.)
- 78) zB Rapport sur l'oeuvre de la Société 1941 - 1942, Genève 1942 (C.35.M.35.1942.1.): "Dantzig Georg Stilke, Buchhandlung, Langgasse 27, Dantzig"
- 79) zB Journal officiel, 21<sup>e</sup> année, No.1-3, Janvier-mars 1940: "Dantzig (Ville libre de) ..."
- 80) in späteren Listen, die seit 1944 wieder erschienen, sind nur jene Länder angeführt, in denen die Verkaufsstellen tatsächlich beliefert werden konnten; hier fehlen neben Danzig auch zB Frankreich und die Beneluxstaaten.
- 81) Société des Nations, Signatures, Ratifications et Adhésions concernant les accords et Conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations; vingt et unième liste (C.25.M.25. 1943.V.Annexe) Publikationsnr.: 1943.V.2
- 82) in der englischen Fassung: "Ratifications or definite Accessions; Signatures not yet perfected by Ratification; Open to Accession by"
- 83) in der ersten Rubrik zB auf den Seiten 65,70,71, 72 usw.; in der zweiten Rubrik zB auf den Seiten 62,63,81,82 usw.; in der dritten Rubrik zB auf den Seiten 53, 54, 55, 61 usw.
- 84) zu dieser Liste ist unter demselben Titel am 31. Juli 1946 ein "supplément à la vingt et

unième liste" (C.87.M.87.1946.V; Publikation: 1946.V.1) erschienen. In ihr sind die Veränderungen bei den einzelnen Verträgen in der Zeit zwischen dem 10.7.1944 und dem 31.7.1946 verzeichnet. Diese Liste enthält keine Ländernamen mehr, es sind statt dessen für die einzelnen Verträge in acht verschiedenen Spalten Zahlenangaben über vollzogene Unterzeichnungen, Ratifikationen und Beitritte enthalten, wobei die Spalten 1 (4) und 5 (8) den beiden ersten Rubriken der Liste 1944 entsprechen. Die dort gegebenen Zahlen decken sich genau mit der Anzahl der jeweils in den Rubriken 1944 angegebenen Ländernamen, und zwar auch dort, wo in der Liste 1944 die Freie Stadt Danzig mitaufgeführt ist (zB S. 14 Zeilen 2 und 5 der Liste 1946 = S. 62 und 70 der Liste 1944). Auch sonst enthält die Liste 1946 keinen Hinweis auf die zwischenzeitlich eingetretenen Veränderungen; man sah also im Jahre 1946 beim VB keinen Anlaß, etwa durch Verminderung der Zahl der Staaten, die unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hatten, einem evtl. Untergang der Freien Stadt Danzig Rechnung zu tragen.

- 85) vgl. hierzu den Brief der deutschen Reichsregierung an den Generalsekretär AVENOL des VB vom 18.3.1938, in dem das "Gesetz über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich" mitgeteilt wurde und das mit dem Satze schloß: "A la date de la promulgation de cette loi, l'ancien Etat fédéral d'Autriche a cessé d'être membre de la SdN", so wie die Empfangsbestätigung AVENOLS (beide in SdN. Journal officiel Supplément Spécial No. 184 S. 26/27)
- 86) Demgegenüber sind in beiden Veröffentlichungen die baltischen Staaten, Albanien und die Tschechoslowakei - ebenso wie Danzig - aufgeführt, da der VB die de facto-Eingliederung dieser Staaten in die

Sowjetunion und Italien bzw. die Dismembration im Jahre 1939 nicht als rechtswirksam anerkannte.

- 87) Offizielle Nr.: C.3.M.3.1944.V / Publikationsnr. "V. Questions juridiques ("V. Legal) 1944.V.1"
- 88) Offizielle Nr.: C. 100.M.100.1945.V / Publikationsnr.: " V. Questions juridiques ("V.Legal) 1945.V.1"
- 89) Offizielle Nr.: C.99.M. 99. 1945. V (Publikationsnr.: " V. Questions juridiques ("V.Legal) 1945.V.2"
- 90) Offizielle Nr.: -/Publikationsnr.: "VI.A. Mandats (" VI.A. Mandates) 1945.VI.A.1"
- 91) "Compétences attribuées ..." S. 7<sup>1</sup> (engl. Ausgabe S. 6
- 92) für die erste Veröffentlichung ist als Hauptverfasser ausdrücklich Hugh MCKINNON WOOD festgestellt (vgl. ebda. S. 11 - engl. Ausgabe S. 10-); in der zweiten Studie ist ein Verfasser nicht genannt
- 93) "Compétences attribuées ..." S. 9/10 (engl. Ausgabe S. 8)
- 94) vgl. Fn 91
- 95) vgl. Fn 93
- 96) von ihnen ist unmittelbar danach im Text eine Anzahl Beispiele aufgeführt.
- 97) "Liste des Conventions ..." S. 14 (engl. Ausgabe S. 14)
- 98) aaO
- 99) vgl. dazu die "Observations finales" in der "Note explicative" der zweiten Studie: ebda. S. 17 (engl. Ausgabe S. 17)
- 100) so ist zB der Locarno-Pakt, der in der ersten Veröffentlichung ausdrücklich als wegen Unanwendbarkeit weggelassen bezeichnet worden war - s. ebda. S. 10

(engl. Ausgabe S. 9) - in der zweiten Veröffentlichung als noch in Kraft und anwendbar aufgeführt - s. ebda. S. 100/101 (beide Ausgaben). Daraus ist zu schließen, daß auch vor der Veröffentlichung der zweiten Studie im September 1945 alle VB-Aufgaben auf ihr rechtliches Fortgelten und ihre Anwendbarkeit zu diesem Zeitpunkt geprüft wurden.

- 101) "Compétences attribuées ..." S. 44/45 (engl. Ausgabe S. 38/39) / "Liste des Conventions ..." S. 145 - 148 (beide Ausgaben)
- 102) zahlreiche Äußerungen, aus denen sich ergibt, daß auch die westlichen Großmächte nach 1945 den rechtlichen Fortbestand der Freien Stadt Danzig anerkannt haben, sind bei BÖTTCHER S. 51 - 58 angeführt.

Fußnoten Teil C

- 1) die Studie ist erwähnt bei Hugh McKINNON WOOD, The dissolution of the League, BYIL 23 (1946) S. 317 - 323 (318); Denys P. MYERS, Liquidation of League of Nations functions, AJIL 42 (1948) S. 320 - 354 (324)
- 2) die Studie ist nicht veröffentlicht; ein Exemplar findet sich in den Akten der Preparatory Commission als Anlage zu Dokument PC/EX/LN 2 vom 4.9.1945. Die spätere offizielle britische Stellungnahme findet sich in den Akten der Preparatory Commission als Dokument PC/EX/LN 10. - Vgl. unten Fn 19
- 3) S. 20 (Nr. 71) der Studie; in der folgenden Erläuterung lautet der Danzig betreffende Satz: "The functions of the League with regard to the protection of Danzig are conferred by the Treaty of Versailles (Art. 102-4) and by the Convention between Poland and the Free City of Danzig (1920), which now may be regarded as inoperative". In dieser Formulierung ist unklar, ob sich der Relativsatz auf beide oder nur auf die zweite der angeführten Quellen bezieht; für die zweite Deutung könnte sprechen, daß wohl kaum der VV in seiner Gesamtheit als "inoperative" betrachtet wurde. Daß die Studie im übrigen Danzig überhaupt noch anführt, zeigt, daß nach Meinung der Verfasser das Vorhandensein der Freien Stadt und die dortigen VB-Funktionen jedenfalls durch die Ereignisse am 1.9.1939 nicht beendet wurden; denn das rechtlich einwandfrei ausgelaufene Saarstatut ist in der Studie nicht mehr angeführt (ebenso nicht die Bestimmungen des Sandschaks von Alexandrette).

- 4) S. 20 (Nr. 71) der Studie; vgl. auch S. 3 (Nr. 4 und 5)
- 5) so ausdrücklich MCKINNON WOOD aaO S. 318
- 6) UNCIO-Dokumente Bd. III S. 1 ff.
- 7) UNCIO-Dokumente Bd. I S. 3
- 8) vgl. die Zusammenstellung der Konferenzteilnehmer in UNCIO-Dokumente Bd. I S. 55
- 9) zB in der 5. Sitzung des Komitees II/1 am 14.5.1945; vgl. UNCIO-Dokumente Bd. VIII S. 331
- 10) "Opinion of the Department of foreign relations Concerning the Dumbarton Oaks proposals for the creation of a General international organization, Okt. 31, 1944", Document 2 G/7 (c), April 23, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 54 ff.
- 11) aaO (UNCIO-Dokumente) Bd. III S. 155, vgl. auch S. 174
- 12) "Seven proposals on the Dumbarton Oaks proposals, submitted by the Delegation of Cuba", Documents G/14 (g), May 2, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 493 ff. (S. 509)
- 13) "Amendments to the proposals for the Maintenance of peace and security agreed on at the four powers conference of Dumbarton Oaks supplemented as a result of the Conference of Yalta, submitted by the Netherlands Delegation of the San Francisco-Conference"; Documents 2 G/7 (j) (1), May 1, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 322 ff. (S. 327); siehe auch: Document 2 G (7) (j) (2), May 6, 1945; UNCIO-Dokumente Bd. III S. 330

- 14) so insbesondere ein Ägyptischer Vorschlag:  
"Suggestion of the Egyptian Government on  
the tentative Proposals of Dumbarton Oaks  
under examination at the United Nations  
Conference at San Francisco, Received April  
16, 1945", Document 2 G/79; UNCIO-Dokumente  
Bd. III S. 446 ff. (S. 451)
- 15) Sitzungsbericht des Komitees II/4 vom  
22.5.1945; UNCIO-Dokumente Bd. X S. 469
- 16) Sitzungsbericht des Komitees II/4 vom  
18.5.1945, Document 448 II/4/18 vom 19.5.  
1945; UNCIO-Dokumente Bd. X S. 459 ff. (S.  
460)
- 17) "Interim arrangements concluded by the  
Governments represented at the United Na-  
tions Conference on international organi-  
zation, San Francisco 1945" vom 26.6.1945;  
UNCIO-Dokumente Bd. XV S. 511 ff (S. 512/  
513); auszugsweise auch abgedruckt bei  
MYERS aaO S. 321; vgl. hierzu auch KELSEN  
in: AJIL 39 (1945) S. 45 - 83
- 18) s. oben B V
- 19) Dokument der Preparatory Commission PC/EX/LN 2 vom  
4.9.1945.  
Die Studie war als Anlage dem Schreiben bei-  
gefügt; als offizieller Vorschlag der bri-  
tischen Regierung unterbreitete die briti-  
sche Delegation einige Tage später ebenfalls  
einen Vorschlag, dessen Ausführungen weit-  
gehend wörtlich mit dem der Studie überein-  
stimmt (Dokument PC/EX/LN 10). - Vgl. oben  
Fn.. 2
- 20) Committee 9, Minute on consultations with  
the acting Secretary General of the League

- of Nations, Doc.: PC/EX/LN 7 vom 12.9.1945
- 21) abgedruckt in "League of Nations, Report on the work of the League during the war" S. 7/8; das Telegramm ist außerdem als Dokument Nr. PC/EX/LN 17 vom 20.9.1945 der Preparatory Commission registriert
  - 22) Revised Report to the Executive Committee from the Committee 9 concerning the transfer of functions activities and assets of the League of Nations. Dokument PC/EX/83 Rev. 1 vom 10.10.1945
  - 23) vgl. Dokument Nr. PC/EX/LN 7 (s. Fn 2a)
  - 24) Eine eingehende Darstellung des Für und Wider findet sich bei REIFF aaO S. 4 ff.
  - 25) Vgl. REIFF aaO S. 5 und Dokument PC/EX/LN 96 vom 12.9.1945
  - 26) vgl. REIFF aaO Fn 21 S. 3
  - 27) vgl. Chapter IX des "Report by the Executive Committee to the Preparatory Commission of the United Nations" vom 12.11.1945; Dokument Nr. PC/EX/113 Rev. 1, auszugsweise abgedruckt auch bei MYERS aaO S. 324/25
  - 28) bestehend aus Vertretern Polens, der UdSSR, Großbritanniens und Ägyptens; vgl. REIFF aaO S. 6 Fn. 37
  - 28a) vgl. REIFF aaO S. 7; die geänderten Formulierungen finden sich in Dokument Nr. PC/12.
  - 28b) vgl. REIFF aaO S. 7
  - 28c) Preparatory Commission of the United Nations, Drafting Committee; Report of the Preparatory Commission, Chapter XI, "The League of Nations, powers and activities of the League of Nations and the transfer to the United Nations of the assets of the League" vom 15.12.1945; Dokument PC/12; s. section 1: (Functions and powers belonging to the League of Nations under International Agreements) Abschnitt C.

- 29) Report of the Preparatory Commission of the United Nations vom 23.12.1945, Dokument PC/20 S. 116 ff.
- 30) Report of the Committee set up by the Preparatory Commission to discuss and establish with the Supervisory Commission of the League of Nations a Common Plan for the transfer of the Assets of the League of Nations. VN-Doc. A/18 (mit Addenda 1 und Addenda 2); abgedruckt bei REIFF aaO S. 14 ff.
- 31) Report of the League of Nations Committee to the General Assembly vom 4.2.1945; VN.-Doc. A/28; abgedruckt auch in A/64 S. 35 sowie bei REIFF aaO S. 13
- 32) vgl. VN-Doc. A/64
- 33) Resolution vom 18.4.1946, League of Nations, Officiel Journal, Special Supplement Nr. 194 (LoNOJSPS) S. 277
- 34) Resolutions adopted by the Assembly; LoNOJSPS Annex 27 S. 275 ff. Der Text ist zum großen Teil bei MYERS abgedruckt, allerdings ohne Numerierung, in teilweise veränderter Reihenfolge und verstreut als Texteschub.
- 35) LoNOJSPS S. 278, MYERS S. 334 Mitte
- 36) LoNOJSPS S. 278; MYERS S. 336 oben
- 37) LoNOJSPS S. 278; MYERS aaO S. 336 unten
- 38) s. oben C I
- 39) so gehörte der Verfasser der 1. VB-Veröffentlichung, Hugh MCKINNON WOOD als Vertreter Großbritanniens dem Komitee 7 (und dessen Entwurfskomitee) der Preparatory Commission an (vgl. "Compétences attribuées ... S. 11 sowie REIFF S. 6 Fn 37)
- 40) s. im einzelnen bei REIFF S. 2 Fn 18

- 41) über sie hatte man folgende Vorstellungen:  
"Hence such political functions as the League might still possess under the Covenant or in pursuance of separate treaties would presumably cease upon dissolution of the League or be disposed of otherwise by the interested parties" (REIFF aaO S. 3)
- 42) aaO S. 3 Fn 21
- 43) der Aufsatz "Liquidation of League of Nations functions" erschien 1948
- 44) MYERS wird aaO 1948 Fn auf S. 320 bezeichnet als "Specialist on International Organization, Legal Adviser's Office, Department of State"
- 45) aaO S. 335
- 46) vgl. oben C II; Doc.: PC/12 bzw. VN-Resolution A/64 (MYERS aaO S. 335)
- 47) United Nations, Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sixth Session, Study of the legal validity of the undertakings concerning minorities, VN-Doc.: E/CN.4/367 vom 7.4.1950
- 48) aaO S. 14
- 49) aaO S. 15
- 50) aaO S. 16
- 51) aaO S. 16
- 52) Daß auch nach Meinung der Verfasser der Studie Verpflichtungen von Staaten wie die Minderheitenschutzbestimmungen allenfalls nach längerem Zeitablauf erlöschen, zeigt die später (S. 69) gezogene Schlußfolgerung, daß die VB-Funktionen bezüglich der Selbstverwaltungsgarantie der Aalandinseln im Jahre 1950 noch für durchaus von der OVN übernehmbar angesehen werden

53) Art. 107 der VN-Charta lautet:

"Nothing in the present Charter shall invalidate or preclude action, in relation to any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory to the present Charter, taken or authorized as a result of that war by the Governments having responsibility for such action."

Fußnoten Teil D

- 1) Rede des Außenministers BEVIN im Unterhaus;  
Parliamentary Debates, Commons, February 18, 1947  
col. 988
- 2) vgl. VN-Doc. A/286, General Assembly, Official  
Records, First special session, Vol. I S. 183
- 3) vgl. im einzelnen Hans KELSEN, The Law of the  
United Nations, London 1951, S. 395
- 4) VN-Doc. A/310, Res. 106 (S - 1), General Assem-  
bly, Official Records, First special session p.6
- 5) Res. 181 (II) A, VN-Doc. A/519 S. 131 ff.
- 6) United Nations, General Assembly, Official Re-  
cords, 2<sup>nd</sup> session, 1947, vol. II S. 1424/25
- 7) vgl. KELSEN aaO S. 195 Fn 7
- 8) vgl. EL KHOURY (Syrien) in der 28. Sitzung vom  
24.11.1947 (A/AC.14/SR 28 S. 8); MAHMOUD BEY  
FAWZI (Ägypten) und ZAFRULLA KHAN (Pakistan)  
in der 30. Sitzung am 24.11.1947 (A/AC.14/SR  
30 S. 7 und 13); vgl. auch CHAMOUN (Libanon)  
in der Sitzung vom 24.11.1947 (A/AC.14/SR 31  
S. 6): "Under Articles 10, 12 und 14 of the Char-  
ter the General Assembly could make recommenda-  
tions to the United Kingdom concerning the future  
Government of Palestine. But the powers which  
Sub-Committee 1 had given to the Commission were  
a violation of the Charter"; vgl. ferner die Stel-  
lungnahme des syrischen Vertreters vor dem 1.  
Committee der Vollversammlung am 21.4.1948  
(A/C. 1/SR 120 S. 1 ff.)
- 9) aaO S. 196 Fn 7 (von S. 195)
- 10) aaO S. 197 Fn 7 (von S. 195); vgl. hierzu aber  
auch die Einschränkung S. 210 Fn 7 (von S. 209)

- 11) Report of Sub-Committee 2 vom 11.11.1947  
(A/AC.14/32 p. 12)
- 12) Ad hoc Committee on the Palestine Question,  
Summary Record of the Twenty-Seventh Meeting,  
Lake Success, New York, 22.11.1947 (A/AC.14/  
SR 27/p. 4); Reply to Question No. 3
- 13) Pitman B. POTTER, The Palestine problem before  
the United Nations, in: AJIL 42 (1948) S.  
859-861 (860)
- 14) vgl. Draft resolution proposing the reference  
of certain legal questions to the Internatio-  
nal Court of Justice, Proposal of Sub-Committee  
2 of 11.11.1947 (A/AC.14/32; General Assembly,  
Official Records II S. 299-301); die hier inter-  
essierende Frage 8 vorzulegen, wurde in geson-  
deter Abstimmung mit 21 zu 20 Stimmen bei 13  
Enthaltungen abgelehnt (VN-Doc.: A/516 S.  
24 - 26)
- 15) 4. Sitzung des Komitees II/4 am 14.5.1945;  
UNCIO doc. 10 439, zitiert bei Written state-  
ment of the USA, Pleadings, oral arguments,  
documents, International Status of South West  
Africa (I.C.J. Advisory Opinion 11.7.1950)  
(im folgenden Pleadings 1950 genannt) S. 98
- 16) aaO
- 17) nach Ellison KAHN, The International Court's  
advisory opinion on the International Status of  
South West Africa, in: The International Law  
Quarterly (ILQ) 1951, S. 78-99 (82)
- 18) s.o. C III
- 19) E.F.W. GEY VAN PITTIUS, Whither South-West  
Africa, in: International Affairs 1947 S.  
202 - 209 (S. 207)
- 20) KAHN aaO S. 82; Written statement of the USA  
in Pleadings 1950 S. 102/103

- 21) Resolution 65 (I), 14.12.1946 (A/64 Add. 1);  
UN Yearbook 1946/47 S. 205 ff.
- 22) Schreiben vom 23.7.1947 (A/334); UN Yearbook  
1947/48 S. 142
- 23) Resolution 141 (II), 1.11.1947 (A/422); UN  
Yearbook 1947/48 S. 147;  
Resolution 227 (III), 26.11.1948 (A/810)
- 24) League of Nations, Official Journal, Assembly  
(21st session, plenary, 1946) S. 32 - 33, zi-  
tiert bei: Written statement of the USA in  
Pleadings 1950 S. 101
- 25) vgl. im einzelnen die Nachweise in: Written  
statement of the USA in Pleadings 1950 S. 104,  
108/109
- 26) vgl. Written Statement of the USA in Pleadings  
1950 S. 110
- 27) Resolution 337 (IV), 6.12.1949
- 28) Resolution 338 (IV), 6.12.1949
- 29) UN Yearbook 1951 S. 630
- 30) UN Yearbook 1951 S. 644/645
- 31) South West Africa - Voting procedure, Advisory  
opinion of June 7th, 1955: I.C.J. Reports 1955  
S. 67; Admissibility of hearings of petitioners  
by the Committee on South West Africa, Advisory  
opinion of June 1st, 1956: I.C.J. Reports 1956  
S. 25
- 32) weitere Urteile sind auf Klage Äthiopiens und  
Liberias ergangen: South West Africa Cases, Pre-  
liminary Objections, Judgment of December 21st,  
1962: I.C.J. Reports 1962 S. 319; South West  
Africa Cases, Second phase, judgment of July  
18th, 1966: I.C.J. Reports 1966 S. 6

zitierten Obersatz "It cannot be admitted ... " und der Schlußfolgerung, daß die Vollversammlung der VN "legally qualified" für die Ausübung der Überwachungsfunktionen sei.

- 64) so auch VERZIJL aaO S. 245 Abs. 3: "The only a d d i t i o n a l legal question was the determination of the United Nations o r g a n ( s ) to which the supervisory functions of the former League organs had passed" (Sperrungen von mir)
- 65) so z.B. JULY aaO S. 216: "Compétence de l' A s s e m b l é e G é n é r a l e déduite de l'article 10 de la Charte": J.Y. BRINTON, Mandates, Trusteeships and South-West Africa, in: Revue égyptienne de droit international 1950 S. 82 - 99 (S. 93): "The right of the G e n e r a l A s s e m b l y of the United Nations ... was held to derive from the provisions of Article 10 of the Charter" (Sperrungen von mir)
- 66) so aber KAHN (s. Fn 62)
- 67) vgl. auch SOELJING aaO S. 173, der das Verhältnis von Art. 10 der UN-Charta zu den möglichen Rechtsgründen für die Zuständigkeit der VN überhaupt (d.h. nicht nur eines ihrer Organe) in gleicher Weise sieht. Nachdem er versucht hat darzulegen, daß eine Berechtigung der VN zur Übernahme von Funktionen des VB nicht bestehe, fährt er fort: "Damit entfällt auch die Anwendbarkeit des Art. 10, der voraussetzt, daß die Vollversammlung im Rahmen ihrer Befugnisse handelt, was in bezug auf die Übernahme von Völkerbundsfunktionen nicht zutrifft."
- 68) Sir Hersch LAUTERPAECHT in OPPENHEIM-LAUTERPAECHT, International Law, 8. Aufl., London 1955 S. 169
- 69) aaO S. 169
- 70) LAUTERPAECHT im Sondervotum zu dem Gutachten vom 1.7.1956 (I.C.J. Reports 1956 S. 48)

- 33) VN-Dokument: A/Res/2145 (XXI) 28 October 1966
- 34) daß dem VB ein solches Entziehungsrecht zustand,  
ist herrschende Meinung:  
STOYANOWSKY, La théorie générale des mandats  
internationaux, Paris 1925 S. 113 ff; GONSIOROWSKI  
aaO II S. 153; Quincy WRIGHT, AJIL 1923 S. 702;  
Wolfgang ABENDROTH, Die völkerrechtliche Stellung  
der B- und C-Mandate, Breslau 1936 S. 363
- 35) I.C.J., International status of South-West Africa:  
I.C.J. Reports 1950 S. 128 ff. (129)
- 36) aaO S. 131
- 37) aaO S. 133 Abs. 3
- 38) aaO S. 143
- 39) aaO S. 133 Abs. 5
- 40) aaO S. 136
- 41) aaO S. 136 Abs. 3 und 4 (Sperrung von mir)
- 42) aaO S. 136
- 43) aaO S. 136/37
- 44) aaO S. 137 Abs. 2
- 45) aaO S. 137 Abs. 3
- 46) aaO S. 137 Abs. 4
- 47) aaO S. 138 - 140
- 48) aaO S. 144
- 49) aaO S. 141
- 50) R. N. CHOWDURI, International Mandates and  
Trusteeship Systems, A Comparative Study, The  
Hague 1955 S. 171
- 51) Jean Flavien LALIVE, Internationaler Gerichtshof,  
Bericht über die Rechtsprechung des ... (1950)  
(frz., engl. und deutsch), Journal du Droit

- international 77 (1950) S. 1228 - 1271, bes.  
1253 - 1271, S. 1267
- 52) Manley O. HUDSON, The twenty ninth year of the World Court, in: AJIL 45 (1951) S. 1 - 36, S. 13
- 53) KAHN aaO S. 90 Abs. 3
- 54) aaO S. 171 - 175
- 55) Gutachten S. 136 unten
- 56) Laurent JULLY, La question de Sud-Ouest africain devant la Cour internationale de Justice, in: Die Friedensware (50) 1950/51 S. 207 - 226 (S. 215)
- 57) J.H.W. VERZIJL, Territorial controversies before the International Court of Justice A. The international status of South-West Africa, in: Nederlands Tijdschrift voor internationaal Recht 1 (1953/54) S. 234 - 252 (S. 243)
- 58) aaO S. 245
- 59) so z.B. Sir Arnold McNAIR in seinem Sondervotum zum Gutachten vom 11.7.1950, I.C.J. Reports 1950 S. 160/61
- 60) Ulrich SCHEUNER, Die Funktionsnachfolge und das Problem der staatsrechtlichen Kontinuität, in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans NAWIASKY, München 1956, S. 9 - 48 (S. 48 Fn 133)
- 61) Donald S. LEEPER, International Law, Trusteeship compared with Mandate, in: Michigan Law Review 49 (1950/51) S. 1199 - 1210 (S. 1202 Fn 13)
- 62) KAHN aaO S. 91
- 63) diese im Schrifttum nicht vertretende Auslegung der Anführung von Art. 10 der VN-Charta ist aus der sprachlichen Fassung oder der Stellung innerhalb des Gutachtens nicht zu entnehmen: sie ist jedoch ein logisch notwendiges Zwischenglied zwischen dem

- 71) J.H.W. VERZIJL, The International Court of Justice, Admissibility of hearings of petitioners by the Committee on South West Africa, in: Nederlandsche Tijdschrift voor internationaal Recht 3 (1956) S. 315 - 323 (S. 319)
- 72) VERZIJL aaO(s. FN 57) S. 243
- 73) aaO S. 245
- 74) aaO S. 246
- 75) aaO S. 19
- 76) Sondervotum zu dem Gutachten vom 11.7.1950 (I.C.J. Reports 1956 S. 33)
- 77) Sir Gerald G. FITZMAURICE, The Law and Procedure of the International Court of Justice: International Organizations and tribunals, in: BYIL 29 (1952) S. 1 - 62 (S. 8/9)
- 78) aaO (s. Fn B 27) S. 10 Fn 3
- 79) WINIARSKI, Sondervotum zum Gutachten vom 1.6.1956 I.C.J.(Reports 1956 S. 33)
- 80) Die Richter: BADAWI, BASDEVANT, HSU-MO, ARMAND-UGON, MORENO-QUINTANA (I.C.J. Reports 1956 S. 66 ff.)
- 81) aaO S. 66
- 82) aaO S. 1264
- 83) allerdings in etwas anderer Besetzung
- 84) Gutachten vom 1.6.1956 (I.C.J. Reports 1956 S. 23 ff.)
- 85) aaO S. 27 Mitte
- 86) aaO S. 28 oben
- 87) aaO S. 29 unten
- 88) aaO S. 33 oben
- 89) so die in Fn 80 genannten Richter (aaO S. 67 oben)

- 90) aaO S. 66
- 91) OPPENHEIM-LAUTERPACHT aaO S. 169
- 92) LAUTERPACHT (s. Fn 70) S. 56
- 93) HUDSON (s. Fn 75) S. 19
- 94) VERZIJL (s. Fn 57) S. 245
- 95) VERZIJL (s. Fn 71) S. 317
- 96) aaO S. 90
- 97) aaO S. 172
- 98) aaO S. 10
- 99) IGH-Gutachten vom 11.7.1950 (I.C.J. Reports S. 134 oben, 136 unten, 137 oben)
- 100) aaO S. 134 Abs. 3, 134 unten, 135 oben, 137 Abs. 2
- 101) aaO S. 137 unten
- 102) aaO S. 202/03
- 103) Statement submitted by the Government of the Union of South Africa, Pleadings 1950 S. 72 - 84
- 104) Statement by Dr. STEYN (Representative of the Union of South Africa) at the Public Sittings of May 20th, 22nd and 23rd, 1950 (Pleadings 1950 S. 288 Nr. 56)
- 105) aaO S. 596/597, s. auch S. 571, 575, 601
- 106) J.L. BRIERLY, The Law of Nations, an introduction to the International Law of peace, 4. Aufl. Oxford 1949, S. 155 Fn 1
- 107) H. Duncan HALL, Mandates, Dependencies and Trusteeship, Washington 1948, S. 273
- 108) I.C.J. Reports 1950 S. 172
- 109) I.C.J. Reports 1950 S. 159
- 110) aaO S. 170 Fn 290, S. 172 Fn 294

- 111) aaO S. 91
- 112) aaO Bd. II S. 143 Fn 11
- 113) aaO S. 91
- 114) aaO S. 48
- 115) aaO S. 19
- 116) Book Review: Mandates, Dependencies and Trusteeship, by Duncan HALL etc.  
in: Harvard Law Review 62 (1948/49) S. 1425
- 117) Exposé du Gouvernement égyptien, Pleadings 1950  
S. 67
- 118) aaO S. 67 Nr. 4
- 119) aaO S. 70
- 120) Pleadings 1950 S. 211/212
- 121) aaO S. 212 Mitte
- 122) aaO
- 123) aaO S. 1268
- 124) OPPENHEIM-LAUTERPACHT aaO S. 168
- 125) aaO S. 8/9
- 126) Alexandre Charles KISS, Quelques aspects de la substitution d'une organisation internationale à une autre, in: Annuaire français 1961 S. 463 - 491
- 127) Hugo J. HAHN, Continuity in the Law of International Organization, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 13 (1964) S. 167 - 239 (= teils veränderter Nachdruck aus Duke Law Journal 1962)
- 128) aaO S. 8/9; an der im Text mit x) bezeichneten Stelle wird auf eine Fußnote (aaO S. 8 Fn. 1) mit folgendem Wortlaut verwiesen:  
"The matter is purposely not put higher than a presumption, because it is clear that in arriving at the conclusion that the rights and functions in question had devolved on the United Nations, the Court was not proceeding on an purely doctrinal basis but was influenced by certain factual considerations relative to

the character of the Mandate for South-West Africa and the effect of certain particular instruments."

- 129) aaO S. 9
- 130) aaO S. 9/10
- 131) aaO S. 10
- 132) s. Fn 124
- 133) aaO
- 134) vgl. besonders Feuke STEINHÖNER, Die Funktionsnachfolge, Abhandlungen zum Arbeits- und Wirtschaftsrecht Bd. 3, Heidelberg 1957; Helmut KAJA, Die Funktionsnachfolge, Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlungen, Bonn 1963
- 135) aaO S. 48 Fn 133
- 136) aaO S. 48
- 137) aaO S. 46
- 138) aaO Bd. I S. 565; an anderer Stelle (Bd. II S. 143 zu und in Fn 13) meint er allerdings, es trete " ... das allgemeine Prinzip der Funktionsnachfolge, soweit es etwa anerkannt werden könnte, ... hinter der Sonderregelung der Frage durch VB und VN zurück", obwohl er in Bd. I S. 565 der für den Südwesafrikafall offensichtlich gegenteiligen Ansicht des IGH (kein Zurücktreten) zugestimmt hatte. - Zur Frage dieses Zurücktretens vgl. auch aaO S. 193. HAHN wendet dort die "automatic succession" ausdrücklich auf den Fall an, in dem "rules of international legislation" "settle the succession into some functions only and leave the legal fate of others in abeyance", also genau den Fall der nur teilweise abschließend geregelten Aufgabenüberführung zwischen VB und VN.

- 139) vgl. Fn 31
- 139a) neuerdings kritisch zur Lehre von der "automatic succession": Hungda CHIU, Succession in International Organizations, in: The International und Comparative Law Quarterly, 14 (1965), S. 83 - 120, besonders 114 ff. CHIU beschränkt sich allerdings im wesentlichen auf eine Wiederholung der bekannten Kritik, daß für die Nachfolge der internationalen Organisationen allein "the principle of consent" gelten müsse (S. 117/118), das er allerdings so auslegt, daß die Nachfolgeorganisation beliebig über Übernahme oder Nichtübernahme befinden könne (S. 119); vgl. dazu hier unten D II 2.
- 140) aaO
- 141) aaO S. 480
- 142) aaO S. 481; der im Zitat hier in Anführungszeichen (') gesetzte Teil ist aus dem IGH-Gutachten vom 11.7.1950 (S. 136) wörtlich übernommen.
- 143) aaO S. 481
- 144) aaO
- 145) aaO S. 193
- 146) aaO S. 197
- 147) aaO S. 197/98
- 148) aaO S. 198
- 149) aaO S. 199
- 150) aaO S. 199/200 Fn 170
- 151) Hans KELSEN, Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S. 249; ders.: Théorie générale de droit international public, S. 337; ähnlich

Adolf MERKL, Das Problem der Rechtskontinuität  
und die Forderung des einheitlichen Weltbildes, ZfR  
V (1925) S. 497 ff. (S. 524)

152) vgl. Fn 134

153) vgl. oben D I 1, D II 2 und 3

154) s. Fn 147

155) vgl. KELSEN (s. Fn D 3) S. 829/830

156) vgl. UN Yearbook 1947/48 S. 352

157) KELSEN aaO

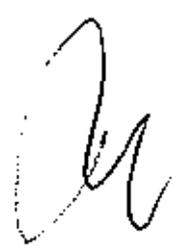
Institut für  
Internationale  
Angelegenheiten  
der Universität  
Hamburg

GUTACHTEN

zur Frage: Sind Verantwortlichkeiten des Genfer Völker-  
bundes hinsichtlich der Freien Stadt Danzig auf die Organisationen  
der Vereinten Nationen übergegangen ?

erstattet von

o. ö. Professor Dr. jur. Friedrich KLEIN  
Münster i. Westfalen



## Gliederungsübersicht

- A. Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig und die Rechtsbeziehungen zum Völkerbund nach 1919
  - I. Die Entstehung der Freien Stadt Danzig
  - II. Der staatsrechtliche Aufbau der Freien Stadt Danzig
  - III. Die Beziehungen der Freien Stadt Danzig zu den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten, zu Polen und zum Völkerbund
    - 1. Die Beziehungen Danzigs zu den Alliierten und Assoziierten Hauptmächten
    - 2. Die Beziehungen Danzigs zu Polen
      - a) Die auswärtige Vertretung Danzigs durch die polnische Regierung
      - b) Einzelne Gebietsrechte Polens in Danzig
      - c) Der diplomatische Vertreter Polens in Danzig
      - d) Der Rechtscharakter der Beziehungen Danzigs zu Polen
    - 3. Die Beziehungen Danzigs zum Völkerbund
      - a) Darstellung der Beziehungen
      - b) Rechtliche Beurteilung der Beziehungen
  - IV. Die völkerrechtliche Beurteilung der Stellung der Freien Stadt Danzig
  - V. Ergebnis
  
- B. Das Schicksal der Freien Stadt Danzig bis zur Auflösung des Völkerbunds
  - I. Die politische Entwicklung in der Freien Stadt Danzig bis zur de facto - Eingliederung in das Deutsche Reich am 1. September 1939
  - II. Die rechtliche Würdigung der de facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in das Deutsche Reich am 1. September 1939

1. Die Beratungen im Executive Committee und ihrem Committee 9
  2. Die Beratungen in der Preparatory Commission und ihrem Committee 7
- IV. Die Regelung der 1. Vollversammlung der Vereinten Nationen
- V. Die Schlußsitzung (21. Sitzung) der Vollversammlung des Völkerbundes
- VI. Zulässigkeit sowie Art und Weise der Übernahme von Verantwortlichkeiten des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig durch die Vereinten Nationen
- VII. Ergebnis
- D. Das Problem eines ipso facto-Überganges von Verantwortlichkeiten des Völkerbundes hinsichtlich der Freien Stadt Danzig auf die Vereinten Nationen
- I. Die tatsächliche Inanspruchnahme von Verantwortlichkeiten des Völkerbundes durch die Vereinten Nationen
    1. Palästina
    2. Südwestafrika
  - II. Die Bewertung des Vorgehens der Vereinten Nationen in Südwestafrika in Rechtsprechung und Fachschrifttum
    1. Das Südwestafrika-Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 11. Juli 1950
    2. Die Auslegung des Gutachtens
      - a) Maßgeblichkeit der allgemeinen Erwägungen oder Sonderbegründungen
      - b) Auslegung der maßgebenden Allgemeinerwägungen
        - aa) Stellungnahmen zur Auslegung der gerichtlichen Erwägungen als Bejahung der Nachfolgethese

1. Würdigung nach den Grundsätzen über den Staatenuntergang
  - a) Inkorporationsvertrag?
  - b) Annexion?
2. Würdigung nach den Grundsätzen über die Anforderungen an die Wirksamkeit von Veränderungen des "internationalen Status" eines Gebiets
  - a) "Objektiver" oder "internationaler" Status von Territorien als völkerrechtlich beachtliche Einrichtung
    - aa) Rechtsfolgen
    - bb) Beispielsfälle
  - b) Die Freie Stadt Danzig als Gebiet mit internationalem Status

III. Die de facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945

IV. Die rechtliche Würdigung der de facto-Eingliederung der Freien Stadt Danzig in die Republik Polen 1945

1. Würdigung unter dem Gesichtspunkt des Staatscharakters der Freien Stadt
2. Würdigung unter dem Gesichtspunkt des internationalen Status der Freien Stadt

V. Das Verhalten des Völkerbundes gegenüber der Freien Stadt Danzig nach dem 1. September 1939

VI. Ergebnis

c. Die Überleitung von Aufgaben des Völkerbunds auf die Vereinten Nationen

I. Die vorbereitenden Maßnahmen

II. Dumbarton-Oaks-Konferenz und San Francisco-Konferenz

III. Die Beratungen in der Vorbereitenden Kommission für die Vereinten Nationen

bb) Die Anhängern und Gegnern der Nachfolgethese weitgehend gemeinsame Auslegung der gerichtlichen Erwägungen

c) Zusammenfassung

3. Meinungen im Fachschrifttum und Sondervoten einzelner Richter zur Nachfolgefrage im Falle Südwestafrrika

III. Die an die IGH-Rechtsprechung anknüpfende Lehre von der "automatic secession" zwischen internationalen Organisationen

1. Darstellung der Lehre

a) Sir Gerald FITZMAURICE

b) Sir Hersch LAUTERPACHT, Ulrich SCHEUNER und Georg DAHM

c) Alexandre-charles KISS

d) Hugo J. HANHN

2. Die rechtliche Würdigung der Lehre von der "automatic succession"

3. Einzelheiten der Lehre von der "automatic succession"

a) Kein Übergang aller Rechte und Pflichten

b) Internationaler Status als Hauptfall

c) Notwendigkeit eines zuständigen Organs der neuen Organisation

d) Ipso facto-Übergang der Rechtsbeziehungen

IV. Die Anwendung der Lehre von der "automatic succession" auf die Verantwortlichkeiten des Völkerbundes in der Freien Stadt Danzig

V. Ergebnis