

Bericht

über einige neue Textänderungen, über die Neutralität und die allgemeinen Bestimmungen sowie über die endgültige Form der von der Konferenz gefaßten Beschlüsse.

Meine Herren,

in Erledigung des ihm von Ihnen auf der Sitzung des 31. Januar wohlwollend anvertrauten Auftrages hat Ihr Ausschuß die Entwürfe geprüft, die die endgültige Form betreffen, welche die Gesamtheit Ihrer Arbeiten erhalten soll.

Im Verlaufe seiner Beratungen hat der Ausschuß sich mit verschiedenen Vorschlägen auseinandergesetzt, die in einigen Punkten die Akten der Konferenz modifizieren, in anderen sie ergänzen.

Wir haben heute die Ehre, Ihnen über die Erledigung dieser doppelten Aufgabe Bericht zu erstatten, wobei die Sachfragen vor den Formfragen vorgetragen werden sollen.

I.

Wir haben Ihnen zunächst über die von Ihnen bereits beschlossenen Textänderungen und die hierzu vorgenommenen Zusätze zu berichten. Es liegen zwei herausragende Änderungen vor.

Die Grenzen des vertragsmäßigen Beckens des Kongo
zum Tanganjika-See.

Der erste bezieht sich auf Artikel 1, der die Festlegung der Ausdehnung des konventionellen Beckens des Kongo zum Inhalt hat. Das geographische Becken ist nur ein Teil von ihm; es ist in Absatz 1 des Artikels beschrieben. Der Tanganjika-See bildet die östliche Grenze dieses Beckens. Man hat mit Recht darauf hingewiesen,

daß diese Grenzbestimmung im strengen Sinne nicht korrekt sei, weil der Osthang des Seeufers ebenfalls zum geographischen Becken des Kongo gehört, und daß sie ferner den Nachteil hätte, einen Modus der Grenzbeschreibung einzuführen, der sich von dem für den Norden und Süden angewandten Modus unterscheidet, wo die angrenzenden Becken als Grenzen angenommen wurden. Obwohl der letzte Satz des Absatzes keinen Zweifel über die tatsächliche Bedeutung der von der Konferenz beschlossenen Bestimmung lassen dürfte, empfiehlt der Ausschuß unter gleichzeitiger Berücksichtigung unseres noch unzureichenden Wissensstandes über dieses Gebiet als Grenzlinie im Osten "die östliche Wasserscheide der Zuflüsse des Tanganjika-Sees" anzunehmen.* Diese Formulierung schließt jede Zweideutigkeit aus und präzisiert nur noch stärker den Sinn Ihres in dieser Frage abgegebenen Votums.

Konstituierung der Internationalen Schifffahrtskommission des Kongo.

Die zweite Änderung betrifft Artikel 19, der zur Schifffahrtsakte des Kongo gehört. Dieser Artikel sah in seinem ersten Absatz vor, daß sich die Internationale Kommission in einer Frist von sechs Monaten nach Ratifizierung der Schifffahrtsakte konstituieren sollte. Man hat inzwischen erkannt, daß die Funktionsweise der parlamentarischen Institutionen eines der Signatarstaaten zur Ratifizierung eine Zeitspanne benötigt, die bis zu einem Jahr dauern kann. Das Zusammentreten der Internationalen Kommission würde also, entgegen Ihren Absichten, möglicherweise auf einen sehr spät liegenden Zeitpunkt hinausgeschoben werden. Um diesen Nachteil zu vermeiden, schlägt der Ausschuß Ihnen vor, auf Ihren früheren Beschluß zurückzukommen. Nach der Ihnen vorgelegten neuen Fassung** würde

*Anlage Nr. 1

**Anlage Nr. 2

es genügen, wenn fünf Delegierte ernannt wären, um die Internationale Kommission konstituieren zu können. Diese Zahl erschien ausreichend, um den noch nicht vertretenen Mächten jede Verbürgung zu geben. Diejenigen Staaten, die ihren Abgesandten ernannt hätten, würden die Regierung des Deutschen Reichs davon unterrichten, die daraufhin die notwendigen Schritte unternehmen würde, um das Zusammentreten der Internationalen Kommission herbeizuführen. Auch diese Änderung würde, ohne die Überlegung zu beeinträchtigen, von der Sie bei Ihrem ersten Votum ausgegangen sind, nur auf deren optimale Verwirklichung abzielen.

Die neuen Bestimmungen sind von beträchtlicher Bedeutung. Sie bilden zwei gesonderte Kapitel, jedes aus drei Artikeln bestehend.

Neutralität.

Das erste Kapitel behandelt die Neutralität. Nicht zum ersten Mal erschien dieser Gedanke in Ihren Beratungen. Bei der Prüfung der Deklaration über die Handelsfreiheit wie auch bei der Erörterung der Schiffsakten des Kongo und des Niger trat die Überlegung zutage, die Territorien des konventionellen Beckens ganz oder zum Teil zu neutralisieren. Sie war sogar in dem diesen beiden Strömen für Kriegszeiten zuerkannten System* partiell zur Anwendung gelangt. Der Herr Gesandte der Vereinigten Staaten hatte Ihnen einen weitgehenden Antrag vorgelegt, der für die Gesamtheit der Territorien Regelungen vorgesehen hätte, die denen entsprachen, die Sie für den Bereich der Flüsse gebilligt hatten. Dieser Vorschlag hatte von vornherein die Sympathie mehrerer Bevollmächtigter gefunden; jedoch kam es wegen gewisser Zweifel über die

*Artikel 25 und 33

praktische Bedeutung der Begriffe Neutralität und Neutralisierung in der Anwendung auf diese Gebiete, aus Sorge um die Respektierung der Souveränität der Staaten, sowie auch wegen der Unsicherheiten, die damals über die künftige Aufteilung der Gebiete des Kongobeckens bestanden, nicht zur Einigung über eine Formulierung, die alle Bedürfnisse befriedigt hätte.

Diese Schwierigkeiten haben sich seitdem erheblich vermindert. Gerade in dem Augenblick, als die Konferenz kurz vor dem Ziel ihrer Aufgabe stand, gestatteten die Umstände offensichtlich, das Problem auf eine Weise zu lösen, die zuvor nicht ohne Bedauern aufgegeben worden war. Von diesem Gedanken getragen und unter Kombination verschiedener Elemente, die sich im Verlaufe der früheren Gespräche ergeben hatten, ergriff der Herr Botschafter Frankreichs die Initiative zu einem Vorschlag, der in seiner Struktur ganz essentiell vermittelnden Charakter besitzt.* Ihr Ausschuß besaß kein Mandat, diesen Punkt zu behandeln, er stand aber unter dem Eindruck, mit seinem Aufgreifen im Sinne Ihrer Absichten zu handeln und den Fortgang Ihrer Arbeiten zu erleichtern.

Die Erörterung des Vorschlags des Herrn Bevollmächtigten Frankreichs ergab keine ernsthaften Meinungsverschiedenheiten. Der Herr Botschafter von England stimmte ihm zu. Einige Bevollmächtigte - und Herr Graf de Launay sowie Herr Kasson haben sich zu Sprechern für diesen Wunsch gemacht - hätten eine vollständigere und umfassendere Lösung vorgezogen; aber ihr Bedauern hat sie nicht davon abgehalten, sich dem vorgeschlagenen Vermittlungsantrag anzuschließen, der schließlich alle Stimmen auf sich vereinigte. Mir bleibt nur die Aufgabe, seinen Inhalt und seine Bedeutung in Kürze zu präzisieren.

*Anlage Nr. 3

Der erste der drei Ihnen vorgelegten Artikel sieht vor, daß die Mächte, die im konventionellen Kongobecken Souveränitäts- oder Protektorsrechte ausüben, für ihre Besitzungen den Vorteil der Neutralität sichern können, indem sie sich für neutral erklären. Für diesen Fall - und hierin liegt der Grundgedanke der Klausel - verpflichten sich die Signatarmächte im voraus, diese Neutralität zu respektieren, und zwar unter dem einzigen Vorbehalt, daß damit einhergehend die sich aus der Neutralität ergebenden Pflichten beachtet werden. Diese Verpflichtung besteht nicht nur vertraglich gegenüber der Macht, von der die Neutralitätserklärung ausgeht, sondern auch gegenüber allen anderen Signatarmächten, die so das Recht erwerben, umgekehrt die Beachtung der Neutralität einzufordern.

Die Deklaration über die Neutralität, die für bestimmte Zeit oder immerwährend gelten kann, ist keinerlei Begrenzung unterworfen. Man war sich ausdrücklich darüber einig, daß diese Bestimmung hauptsächlich den Staat im Auge hat, den die Internationale Gesellschaft des Kongo zu errichten im Begriffe steht und den sie offenbar unter ein Regime immerwährender Neutralität zu stellen beabsichtigt. Dieser Wunsch erhält somit im voraus die Zustimmung und Unterstützung der Mächte. Indessen verfügen noch weitere Staaten im Becken des Kongo über Besitzungen oder werden darüber verfügen; möglicherweise wollen sie das gleiche Privileg für sich in Anspruch nehmen. Unter ihnen befinden sich bereits heute zwei, die zusammenhängende Kolonien, teils innerhalb, teils außerhalb des konventionellen Beckens gelegen, besitzen. Es war nicht möglich, diese Gebiete von der Neutralitätsklausel auszuschließen, aber auch nicht, sie insgesamt darunter fallen zu lassen, da die Neutralisierung, deren Garantie unter die Befugnis der Signatarmächte der Akte gestellt ist, sich in keinem Falle über die Grenzen des

konventionellen Beckens hinaus erstrecken könnte. Um dieser Schwierigkeit zu begegnen, hat man in dem Artikel neben den Gebieten "Teile von Gebieten, welche den erwähnten Ländern angehören" berücksichtigt. Darüber hinaus zielt der nachfolgende Artikel noch besonders auf die Situation der Mächte ab, die sich in dieser Lage befinden. Denn wir fügen hinzu, wie der Herr Botschafter von England betonte, daß die Möglichkeit, sich für neutral zu erklären, den beitretenden Mächten, die in den Gebieten des konventionellen Kongobeckens eine Souveränität oder ein Protektorat ausüben, mit dem gleichen Recht zustände wie den Signatarmächten. Das träfe beispielsweise auf den Sultan von Sansibar zu, wenn er der Generalakte beitreten und seine Staaten unter das durch diese Akte festgelegte Regime stellen würde.

Der zweite Artikel bezweckt, die vom Becken des Kongo umfaßten Gebiete soweit wie möglich vor den Übeln eines Krieges zu schützen, ohne dennoch der Souveränität der Regierungen Abbruch zu tun. Er sorgt für den Fall vor, daß eine Macht, die dort eine Kolonie besitzt, in einen Krieg verwickelt wird, dessen Ursache oder Ursprung mit ihren Besitzungen in Afrika nichts zu tun hat. Die Signatar- oder beitretenden Mächte verpflichten sich für diesen Fall, ihre guten Dienste anzubieten, um die beiden kriegführenden Parteien zu dem Einverständnis zu bringen, einerseits die Feindseligkeiten nicht auf die Gebiete im Becken des Kongo auszudehnen, andererseits sie nicht zur Basis für kriegerische Operationen zu machen. Wenn ein solches wechselseitiges Zugeständnis erreicht wird, wären die fraglichen Gebiete für die Dauer des Krieges faktisch neutralisiert.

Der dritte Artikel enthält die Verpflichtung, eine vorherige Vermittlung in Anspruch zu nehmen, wenn zwischen den Mächten, die im Kongobecken Souveränitätsrechte ausüben, ein Konflikt

in Afrika selbst entstehen sollte. Die Konferenz wird sich daran erinnern, daß ihr hierüber schon zu einem früheren Zeitpunkt seitens des Herrn Grafen de Launay ein Antrag unterbreitet wurde.* Diesen Vorschlag nimmt Artikel 12 zu einem großen Teil wieder auf. Die Vermittlung schließt die Möglichkeit eines Krieges nicht aus; das kann sie nicht erreichen. Sie ist weniger als ein Schiedsverfahren, das vorzuschreiben der Respekt vor dem Prinzip der Unabhängigkeit der Staaten von vornherein nicht zuläßt, aber sie ist mehr als die einfache Inanspruchnahme guter Dienste. In der Realität wird sich die Vermittlung im allgemeinen als wirksam erweisen und wird meistens zu einer Verminderung der internationalen Schwierigkeiten führen. Für den im Kongo entstehenden Staat, den alle Mächte mit Friedensgarantien abzusichern wünschen, hat diese Bestimmung einen großen Wert, weil sie die Staaten, mit denen er eine Meinungsverschiedenheit haben sollte, dazu verpflichtet, zunächst eine Vermittlung der befreundeten Mächte in Anspruch zu nehmen.

Um den Präventivcharakter der Klausel stärker zu verdeutlichen, bat der Herr Botschafter Italiens darum, den Ausdruck "Konflikt" durch "ernste Meinungsverschiedenheiten" zu ersetzen; der Herr Gesandte der Vereinigten Staaten - mit dem Herrn Grafen de Launay in dieser Hinsicht in Übereinstimmung - regte an, ausdrücklich festzulegen, daß eine Vermittlung immer vorhergehen müsse, ehe zu den Waffen gegriffen werde.** Diesem doppelten Hinweis ist Rechnung getragen worden.

Das zweite neue Kapitel***, das in der Generalakte das Kapitel

*Drucksache Nr. 26

**Anlage Nr. 4

***Anlage Nr. 5

VII bilden würde, regelt andere Gegenstände, deren Bedeutung Ihnen nicht entgehen wird: die Möglichkeit einer Revision der Generalakte, die Befugnis zum Beitritt für die Nicht-Signatarmächte, die Ratifizierung, das Inkrafttreten.

Revision der Generalakte.

Das Werk der Konferenz muß vor allem Garantien für seine Dauerhaftigkeit bieten, ohne welche die unternehmerische Initiative gelähmt bliebe. Ist jedoch, der Ausschuß hatte bereits in einem früheren Bericht die Ehre, Sie darauf hinzuweisen, "die Bewegung einmal in Gang gekommen und sind ernsthafte Fortschritte erzielt worden, dann ist auch zu erwarten, daß sich neue Perspektiven, neue Bedürfnisse eröffnen, und der Augenblick könnte eintreten, in dem kluge Voraussicht die Revision eines Systems verlangt, das in erster Linie für eine Periode der Neu- und Umgestaltung gedacht gewesen ist."

Diese Überlegungen bezogen sich auf einen speziellen Fall, nämlich das System der Einfuhrzölle; Ihr Ausschuß war der Meinung, sie könnten nutzbringend in einem weitergehenden Sinne Anwendung finden.

So wie die Situation im Raum des Kongo augenblicklich ist, scheint es schwierig und vielleicht verfrüht zu sein, alles voraussehen und alles im voraus bestimmen zu wollen.

Indem man jegliche Änderung der Akte der Konferenz dem Einverständnis der Mächte vorbehält, wenn diese anhand von Tatsachen Klarheit erhalten haben werden, dürfte man den Erfordernissen der Zukunft und der gebotenen Rücksicht auf den Bestand Ihrer Beschlüsse in angemessener Weise Rechnung tragen.

Auf Grund dieser Überlegungen schlägt der Ausschuß Ihnen vor, die Artikel, die eine Revision der Schiffsverkehrsakte des Kongo und des Niger vorsehen, zu streichen und sie in eine Klausel umzu-

wandeln, die für die Generalakte insgesamt gelten würde; sie hätte folgenden Wortlaut:

"Die Signatarmächte der gegenwärtigen Generalakte behalten sich vor, in dieselbe nachträglich und aufgrund gemeinsamen Einverständnisses diejenigen Abänderungen oder Verbesserungen aufzunehmen, deren Nützlichkeit durch die Erfahrung dargetan werden sollte."

Beitritt zur Generalakte.

Es hat sich in der Auffassung sowohl der Mächte, welche die Konferenz einberufen haben, als auch der Konferenz selbst durchgesetzt, daß die in dieser Hohen Versammlung nicht vertretenen Staaten sich dem Ergebnis ihrer Arbeit anschließen können sollten.

Der Ausschuß hat sich dieser gemeinschaftlichen Intention nur angeschlossen, indem er den Entwurf eines Artikels vorbereitet hat, der es den Nicht-Signatarmächten erlaubt, der Generalakte beizutreten, und der außerdem das Verfahren regelt und die Wirkung des Beitritts determiniert.

Der Artikel hat folgenden Wortlaut:

"Die die gegenwärtige Generalakte nichtunterzeichnenden Mächte können ihren Bestimmungen durch einen besonderen Akt beitreten.

Der Beitritt jeder Macht wird auf diplomatischem Wege zur Kenntnis der Regierung des Deutschen Reichs und von dieser zur Kenntnis aller der Staaten gebracht, welche diese Generalakte unterzeichnen oder derselben nachträglich beitreten.

Er bringt zu vollem Recht die Annahme aller Verpflichtungen und die Zulassung zu allen Vorteilen mit sich, welche durch die gegenwärtige Generalakte

vereinbart worden sind."

Im Ausschuß wurden Überlegungen ausgetauscht, die sich auf diesen und zugleich auf den vorhergehenden Artikel beziehen. Es handelte sich vor allem um die Frage, ob die beitretenden Mächte berechtigt sein sollen, sich zusammen mit den Signatarmächten an einer eventuellen Revision der Generalakte zu beteiligen.

Es wurde die Frage gestellt, ob Artikel 36, anstatt nur die "Signatarmächte" zu bestimmen, nicht auch die "beitretenden Mächte" aufführen sollte. Der Herr Gesandte der Vereinigten Staaten bejahte diese Frage. Eine in dieser Beziehung unterschiedliche Stellung könnte zu Schwierigkeiten führen. Er sei nicht der Meinung, daß der Wortlaut des Artikels 37 eine unterschiedliche Behandlung zwischen Signatarmächten und beitretenden Mächten zulasse.

Der Präsident wies darauf hin, daß die Auslassung des Begriffs "beitretende Mächte" beabsichtigt sein könnte; wahrscheinlich habe man die Befugnis, sich an eventuellen Revisionen zu beteiligen, den Signatarmächten vorbehalten wollen. In der Tat bilden die Signatarmächte diejenige Staatengruppe, die an den Fragen, welche die Generalakte der Konferenz regelt, am meisten interessiert sind. Sie sind der Zahl nach begrenzt und legen ihre Übereinkunft in einer feierlichen Form nieder. Die Ratifikationen, die anschließend ausgetauscht werden, implizieren einen Akt der höchsten souveränen Autorität in jedem dieser Staaten. Im Gegensatz dazu kann der Beitritt der Mächte, die sich lediglich der bereits bestehenden Akte anschließen, durch einen einfachen Beitrittsakt erfolgen, der auf diplomatischem Wege angezeigt wird und nicht der Formalität der Ratifizierung unterworfen ist. Es ist zwar vereinbart, daß dieser Beitritt ihnen alle Vorteile der Generalakte einräumt und sie allen ihren Verpflichtungen unterwirft, aber man muß anerkennen, daß

die fragliche Gleichberechtigung an die Existenz eben dieser Akte gebunden ist. Wenn die Mächte, die an ihrer Ausarbeitung mitgewirkt haben, sich eines Tages darüber verständigen wollten, sie aufzuheben oder zu ändern, dürfte man ihnen dann die Befugnis dazu absprechen, weil sie es anderen Mächten erlaubt hätten, an den Vorteilen ihrer ursprünglichen Vereinbarung teilzuhaben? Falls diese Vereinbarung geändert würde, hätten die beitretenden Mächte unbestreitbar, aber ausschließlich das Recht, ihren Beitritt als nichtig zu betrachten.

Der Herr Bevollmächtigte Spaniens zitierte einige Präzedenzfälle zur Stützung dieser Auffassung.

Schon im voraus unbekannte - und zahlenmäßig unbegrenzte - Mitwirkende zuzulassen, hieße nach Auffassung des Herrn Bevollmächtigten Österreich-Ungarns, sich der Gefahr auszusetzen, daß sich die Verständigung sehr schwierig gestaltet. Bei Verhandlungen, die Einstimmigkeit der Standpunkte erfordern, und bei Öffnung des Beitrittsrechtes für jedermann, würde man sich möglicherweise mit Staaten assoziieren, die wenig oder gar kein Interesse an der Neugestaltung hätten, an der man sie gleichwohl mitwirken lassen müsse.

Diese Überlegungen konnten den Herrn Gesandten der Vereinigten Staaten nicht überzeugen. Er ist der Meinung, daß eine den beitretenden Mächten belassene Befugnis, sich von einer ohne ihre Zustimmung geänderten Vereinbarung zurückzuziehen, wenig wirksam sei, weil man sie zur Isolierung verurteile. Im übrigen enthalte die Generalakte Bestimmungen, die nicht nur wirtschaftliche Bedeutung hätten, sondern die in Zukunft als Teil des Völkerrechts bildend betrachtet werden müßten und deshalb nicht ohne allgemeine Zustimmung geändert werden könnten.

Auf die Bemerkung des Herrn Bevollmächtigten Großbritanniens,

wenn der künftige Kongo-Staat nicht rechtzeitig genug gebildet sei, um unter den Signatar-Regierungen zu erscheinen, werde er bei künftigen Revisionen ausgeschlossen sein, vertrat Baron de Courcel die Auffassung, daß die Signatarmächte im Wege der Einladung gegenüber den Regierungen verfahren könnten, bei denen sie es für zweckmäßig hielten, sie zur Teilnahme an ihren Arbeiten aufzufordern.

Baron Lambertmont erklärte, Gleichberechtigung zwischen den beitretenden und den Signatarmächten sei eine Frage, die vom Standpunkt der Theorie aus erörtert werden könne. Er zitierte die Arbeit eines Autors, der in der diplomatischen wie in der wissenschaftlichen Sphäre einen gleich hohen Rang einnimmt.* Ganz allgemein und nach dem Wortlaut des letzten Absatzes des Artikels sei es den beitretenden Mächten zuerkannt, von den in der Generalakte vereinbarten Vorteilen zu profitieren, die Konferenz habe aber unbestreitbar das Recht, den Inhalt ihrer Beschlüsse zu definieren und zu präzisieren. Es sei jedenfalls ratsam, wenn ihre Absichten in dem besonderen Fall, um den es hier gehe, zu keinerlei Zweifeln Anlaß geben. Faktisch räumte der belgische Bevollmächtigte ein, daß eine unterschiedslose Berufung aller beitretenden Mächte zu Problemen führen könnte.

Man wird die vorliegenden Standpunkte einander nähern können, wenn wohlverstanden bleibt, daß einerseits die beitretenden Mächte stets volle Freiheit darüber behalten werden, ihren Beitritt zu einer Akte rückgängig zu machen, wenn deren Änderung ohne ihre Mitwirkung erfolgt, und daß andererseits die Signatarmächte im Falle einer Revision stets die beitretenden Mächte hinzuziehen können, deren Interessen direkt im Spiel sein sollten oder deren

*Calvo

Mitwirkung besonders tunlich erscheint.

Der Ausschuß erhielt Artikel 36 in seiner bisherigen Fassung aufrecht, jedoch unter dem Vorbehalt, daß die vorstehenden Erläuterungen in seinem Bericht wiedergegeben werden.

Um dann Absatz 3 des Artikels 37 mit diesem Beschluß in Übereinstimmung zu bringen, wurde der ursprünglich in dem Text enthaltene Ausdruck "Eintritt in alle Klauseln" durch "Annahme aller Verpflichtungen" ersetzt.

Ratifikationen. Inkrafttreten.

Es wäre in verschiedener Hinsicht dienlich, daß die Generalakte binnen sehr kurzer Frist ihre Auswirkungen zeigt. Das Erfordernis gewisser Mächte, sie der parlamentarischen Genehmigung zu unterziehen - was für eine der Mächte erst zum Jahresschluß möglich sein wird - ließ dem Ausschuß diesbezüglich keinen großen Spielraum. Nach dem Wortlaut des Artikels 38 soll die Generalakte binnen kürzester, aber keinesfalls den Zeitraum von einem Jahr überschreitender Frist ratifiziert werden.

Diese Bestimmung ist mit zwei anderen kombiniert:

Nach der einen Bestimmung tritt die Generalakte für jede Macht von dem Tage an in Kraft, an welchem sie die Ratifikation vollzogen hat.

Die andere Bestimmung geht auf die Initiative eines der deutschen Bevollmächtigten zurück. Herr v. Kusserow hatte zunächst angeregt, der Generalakte eine vorläufige Verbindlichkeit beizulegen; da dieser Vorschlag aber offenbar nicht von allen Regierungen verwirklicht werden konnte, wurde er durch eine seitens des Ausschusses angenommene Klausel ersetzt, welche die Mächte verpflichtet, bis zu ihrer jeweiligen Ratifizierung keinerlei Maßnahmen zu treffen, welche den Bestimmungen der genannten Akte zuwiderlaufen.

Das Ratifikationsverfahren gab Anlaß zu eingehender Erörterung;

die bis heute und besonders bei den jüngsten diplomatischen Vereinbarungen angewandten verschiedenen Systeme wurden nacheinander geprüft, um einen bedeutenden, aber angesichts der großen Anzahl von an derselben internationalen Übereinkunft beteiligten Mächten beschwerlichen Vorgang so weit wie möglich zu vereinfachen. Nachstehend in aller Kürze die beschlossenen Regelungen:

Jede Macht hat das Recht, getrennt zu ratifizieren, ohne abwarten zu müssen, bis ihre Mit-Signatare in der Lage sind, dieselbe Formalität zu erfüllen.

Jede Ratifikation geht der Regierung des Deutschen Reichs zu, die den anderen Signatarmächten davon Kenntnis gibt.

Die verschiedenen Ratifikationen werden in den kaiserlichen Archiven hinterlegt. Wenn alle beigebracht sind, treten die Vertreter der Signatarmächte zusammen, um ein amtliches Protokoll zu errichten, das die Hinterlegung aller Ratifikationen feststellt. Eine beglaubigte Abschrift dieses Dokuments wird anschließend durch Vermittlung der kaiserlich deutschen Regierung allen Signatarmächten zugestellt.

Dieses Verfahren ist sehr einfach; es führt zu dem beabsichtigten Ziel, indem es die Formalitäten auf das unbedingt Notwendige beschränkt. Es erscheint besonders geeignet für Abkommen, bei denen zahlenmäßig große diplomatische Versammlungen beteiligt sind, deren Zusammentreten in dieser Epoche häufig ist, und die berufen scheinen, einen immer gewichtigeren Einfluß auf die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Staaten auszuüben.

II.

Schlußfassung der Konferenzakte in ihrer Gesamtheit.

In welche der für internationale Vereinbarungen benutzten Formen sollten die von der Konferenz gefaßten Beschlüsse gekleidet werden?

Hierüber sind Ihnen durch den Bevollmächtigten, den Sie wohlwollend mit der Vorbereitung der Schlußakte beauftragt haben, auf der Sitzung des 31. Januar einige Angaben gemacht worden, und nach verschiedenen von anderen Konferenzmitgliedern entwickelten Überlegungen übertrugen Sie dem Ausschuß die Aufgabe, den abschließenden Entwurf zu erörtern und Ihnen vorzulegen, über den durch Sie Beschluß gefaßt werden soll.

Der Ausschuß hat einstimmig den Vorschlag angenommen, alle Akten, die sich aus Ihren Beratungen ergeben haben, in einem einzigen Dokument zu vereinigen und zu koordinieren.

In Übereinstimmung mit dem Verfasser des Entwurfs hat der Ausschuß diesem diplomatischen Dokument die Kennzeichnung als Generalakte der Berliner Konferenz gegeben. Abgesehen davon, daß dieser Titel mit einem wohlbekanntem Präzedenzfall übereinstimmt, hat er einen Vorteil, der für den uns vorliegenden Fall nicht ohne Bedeutung ist: er repräsentiert eine Reihe von Teilakten als zusammenhängende Gesamtheit. Die Bezeichnung als Generalakte wird andererseits auch Verwechslungen vermeiden, die sich möglicherweise zwischen dem abzuschließenden Vertrag und dem Vertrag von Berlin von 1878 ergeben könnten; schließlich sei noch darauf hingewiesen, daß sie dazu beigetragen hat, gewisse Bedenken auszuräumen, die sich für manche Bevollmächtigte aus der Bezeichnung Vertrag ergaben.

Eine Generalakte verlangte notwendigerweise eine Präambel, die dem Werk der Konferenz in seiner Gesamtheit angepaßt ist. Der Ausschuß hat folgender Formulierung zugestimmt, welche die Gesichtspunkte zum Ausdruck bringt, die für das Zusammentreten der Berliner Konferenz maßgebend waren und von denen Sie selbst geleitet wurden:

"Seine Majestät der Deutsche Kaiser usw.

In der Absicht, die für die Entwicklung des Handels und der Zivilisation in gewissen Gegenden Afrikas günstigsten Bedingungen im Geiste guten gegenseitigen Einvernehmens zu regeln und allen Völkern die Vorteile der freien Schifffahrt auf den beiden hauptsächlichsten, in den Atlantischen Ozean mündenden afrikanischen Strömen zu sichern; andererseits von dem Wunsche geleitet, Mißverständnissen und Streitigkeiten vorzubeugen, welche in Zukunft durch neue Besitzergreifungen an den afrikanischen Küsten entstehen könnten, und zugleich auf Mittel zur Hebung der sittlichen und materiellen Wohlfahrt der eingeborenen Völkerschaften bedacht, haben in Folge der von der Kaiserlich deutschen Regierung im Einverständnis mit der Regierung der Französischen Republik an Sie ergangenen Einladung beschlossen, zu diesem Zweck eine Konferenz in Berlin zu versammeln und haben zu Ihren Bevollmächtigten ernannt, nämlich:" usw.

Andererseits ließen es gewichtige Gründe als wünschenswert erscheinen, den einzelnen Akten der Konferenz ihr eigenes Gesicht und ihren besonderen Charakter zu erhalten. Aus diesem Grunde zählt der Entwurf die einzeln mit den ihnen von der Konferenz gegebenen besonderen Bezeichnungen auf und teilt sie anschließend in ebensoviele gesonderte Kapitel ein wie Akten vorhanden sind, wobei jedes Kapitel die Überschrift der Akte selbst trägt.

Schließlich fügt die von Anfang bis Schluß der Generalakte durchgehende Bezifferung der Artikel alle ihre Teile aneinander und erleichtert dadurch Bezugnahmen.

Dies ist in den Grundzügen der Plan, der Ihnen zur Zustimmung vorgelegt wird.

Wir wollen Ihre Aufmerksamkeit nicht mit der Erörterung von Einzelheiten ermüden.

Der von Ihnen bereits beschlossene Wortlaut der Akten, der fast

die Gesamtheit der Generalakte ausmacht, ist als solcher unverändert wiedergegeben beziehungsweise wurde lediglich einigen unbedeutenden Korrekturen unterzogen.

Die übrigen Korrekturen, die Gegenstand des ersten Teils dieses Berichts bilden, werden im Falle der Billigung durch Sie an entsprechender Stelle in dem gemeinsamen Vertragswerk eingefügt.

Die somit vollständige Generalakte erwartet nur noch Ihre Zustimmung und Ihre Unterschrift.

Der Vorsitzende

Alph. de Courcel.

Der Berichterstatter

Bon Lambermont.

Anlage Nr. 1.

Generalakte
der Berliner Konferenz.

Kapitel I.

Erklärung, betreffend die Freiheit des Handels in dem Becken des Kongo, seinen Mündungen und den angrenzenden Ländern, nebst einigen damit zusammenhängenden Bestimmungen.

Artikel I.

Der Handel aller Nationen soll vollständige Freiheit genießen:

1. In allen Gebieten, welche das Becken des Kongo und seiner Nebenflüsse bilden. Dieses Becken wird begrenzt durch die Höhenzüge der daran grenzenden Becken, nämlich insbesondere die Becken des Niari, des Ogowe, des Schari und des Nils im Norden; durch die östliche Wasserscheide der Zuflüsse des Tanganjika-Sees im Osten; durch die Höhenzüge der Becken des Zambese und des Loge im Süden. Es umfaßt demnach alle Gebiete, welche von dem Kongo und seinen Nebenflüssen durchströmt werden, einschließlich des Tanganyka-Sees und seiner östlichen Zuflüsse.

Anlage Nr. 2.

Vorschlag

des Ausschusses, Artikel 19, Absatz eins und zwei, des Entwurfs der Generalakte wie folgt zu ändern:

Die Konstituierung der Internationalen Schifffahrtskommission des Kongo soll erfolgen, sobald fünf der Signatarmächte der gegenwärtigen Generalakte ihre Abgesandten ernannt haben. Bis zur Konstituierung der Kommission soll die Ernennung der Delegierten der Kaiserlichen Regierung von Deutschland angezeigt werden, welche ihrerseits die erforderlichen Schritte einleiten wird, um die Vereinigung der Kommission herbeizuführen.

Die Kommission hat usw.

Anlage Nr. 3.

Entwurf der Erklärung,
betreffend die Neutralität der in dem konventionellen Kongobecken
einbegriffenen Gebiete.

Artikel A.

Um dem Handel und der Industrie eine neue Bürgschaft der Sicherheit zu geben und durch die Aufrechterhaltung des Friedens die Entwicklung der Zivilisation in denjenigen Ländern zu sichern, welche im Artikel I erwähnt und dem System der Handelsfreiheit unterstellt sind, verpflichten sich die Hohen Teile, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, und diejenigen, welche ihr in der Folge beitreten, die Neutralität der Gebiete oder Teile von Gebieten, welche den erwähnten Ländern angehören, einschließlich der territorialen Gewässer, zu achten, solange die Mächte, welche Souveränitäts- oder Protektoratsrechte über diese Gebiete ausüben oder ausüben werden, von dem Rechte, sich für neutral zu erklären, Gebrauch machen und den durch die Neutralität bedingten Pflichten treu bleiben.

Artikel B.

Falls eine Macht, welche Souveränitäts- oder Protektoratsrechte in den im Artikel I erwähnten und dem Freihandelssystem unterstellten Ländern ausübt, in einen Krieg verwickelt werden sollte, verpflichten sich die Hohen Teile, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, sowie diejenigen, welche ihr in der Folge beitreten, ihre guten Dienste zu leihen, damit die dieser Macht gehörigen und in der konventionellen Freihandelszone einbegriffenen Gebiete, im gemeinsamen Einverständnis dieser Macht und des anderen oder der anderen der kriegführenden Teile, für die Dauer des Krieges

den Gesetzen der Neutralität unterstellt und so betrachtet werden, als ob sie einem nichtkriegführenden Staate angehörten. Die kriegführenden Teile würden von dem Zeitpunkt an darauf Verzicht zu leisten haben, ihre Feindseligkeiten auf die also neutralisierten Gebiete zu erstrecken oder dieselben als Basis für kriegerische Operationen zu benutzen.

Artikel C.

Falls sich zwischen den Mächten, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, ein Konflikt mit Bezug auf die Grenzen oder innerhalb der Grenzen der im Artikel 1 erwähnten und dem Freihandelssystem unterstellten Gebiete ergibt, so verpflichten sich jene Mächte, auf die Vermittlung einer oder mehrerer befreundeter Mächte zurückzugreifen, bevor sie zur Waffengewalt schreiten.

Anlage Nr. 4.

Kapitel III.

Erklärung, betreffend die Neutralität der in dem konventionellen Kongobecken einbegriffenen Gebiete.

Artikel 10.

Um dem Handel und der Industrie eine neue Bürgschaft der Sicherheit zu geben und durch die Aufrechterhaltung des Friedens die Entwicklung der Zivilisation in denjenigen Ländern zu sichern, welche im Artikel I erwähnt und dem System der Handelsfreiheit unterstellt sind, verpflichten sich die Hohen Teile, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, und diejenigen, welche ihr in der Folge beitreten, die Neutralität der Gebiete oder Teile von Gebieten, welche den erwähnten Ländern angehören, einschließlich der territorialen Gewässer, zu achten, solange die Mächte, welche Souveränitäts- oder Protektorsrechte über diese Gebiete ausüben oder ausüben werden, von dem Rechte, sich für neutral zu erklären, Gebrauch machen und den durch die Neutralität bedingten Pflichten nachkommen.

Artikel 11.

Falls eine Macht, welche Souveränitäts- oder Protektorsrechte in den im Artikel I erwähnten und dem Freihandelssystem unterstellten Ländern ausübt, in einen Krieg verwickelt werden sollte, verpflichten sich die Hohen Teile, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, sowie diejenigen, welche ihr in der Folge beitreten, ihre guten Dienste zu leihen, damit die dieser Macht gehörigen und in der konventionellen Freihandelszone einbegriffenen Gebiete, im gemeinsamen Einverständnis dieser Macht und des anderen oder der anderen der kriegführenden Teile, für die Dauer des Krieges den Gesetzen der Neutralität unterstellt und so betrachtet werden,

als ob sie einem nichtkriegführenden Staate angehörten. Die kriegführenden Teile würden von dem Zeitpunkt an darauf Verzicht zu leisten haben, ihre Feindseligkeiten auf die also neutralisierten Gebiete zu erstrecken oder dieselben als Basis für kriegerische Operationen zu benutzen.

Artikel 12.

Falls sich zwischen den Mächten, welche die gegenwärtige Akte unterzeichnen, ernste Meinungsverschiedenheiten mit Bezug auf die Grenzen oder innerhalb der Grenzen der im Artikel 1 erwähnten und dem Freihandelssystem unterstellten Gebiete ergeben, so verpflichten sich jene Mächte, bevor sie zur Waffengewalt schreiten, die Vermittlung einer oder mehrerer der befreundeten Mächte in Anspruch zu nehmen.

Kapitel VII.

Allgemeine Bestimmungen.

Artikel 36.

Die Signatarmächte der gegenwärtigen Generalakte behalten sich vor, in dieselbe nachträglich und aufgrund gemeinsamen Einverständnisses diejenigen Abänderungen oder Verbesserungen aufzunehmen, deren Nützlichkeit durch die Erfahrung dargetan werden sollte.

Artikel 37.

Die die gegenwärtige Generalakte nichtunterzeichnenden Mächte können ihren Bestimmungen durch einen besonderen Akt beitreten. Der Beitritt jeder Macht wird auf diplomatischem Wege zur Kenntnis der Regierung des Deutschen Reichs und von dieser zur Kenntnis aller der Staaten gebracht, welche diese Generalakte unterzeichnen oder derselben nachträglich beitreten.

Er bringt zu vollem Recht die Annahme aller Verpflichtungen und die Zulassung zu allen Vorteilen mit sich, welche durch die gegenwärtige Generalakte vereinbart worden sind.

Artikel 38.

Gegenwärtige Generalakte soll binnen kürzester und keinesfalls den Zeitraum eines Jahres überschreitender Frist ratifiziert werden. Sie tritt für jede Macht von dem Tage ab in Kraft, an welchem letztere die Ratifikation vollzogen hat.

Inzwischen verpflichten sich die diese Generalakte unterzeichnenden Mächte, keinerlei Maßnahmen zu treffen, welche den Bestimmungen dieser Akte zuwiderlaufen würden.

Jede Macht wird ihre Ratifikation der Regierung des Deutschen Reichs zugehen lassen, durch deren Vermittlung allen anderen Sig-

natarmächten der gegenwärtigen Generalakte davon Kenntnis gegeben werden wird.

Die Ratifikationen aller Mächte bleiben in den Archiven der Regierung des Deutschen Reichs aufbewahrt. Wenn alle Ratifikationen beigebracht sind, so wird über den Hinterlegungsakt ein Protokoll errichtet, welches von den Vertretern aller Mächte unterzeichnet und wovon eine beglaubigte Abschrift allen Mächten mitgeteilt wird.

Zur Beglaubigung dessen haben die betreffenden Bevollmächtigten gegenwärtige Generalakte unterzeichnet und ihre Siegel beigelegt. Geschehen zu Berlin am...

...Februar Eintausendachthundertfünfundachtzig.

Anlage Nr. 6.

Protokoll der Sitzung der Konferenz vom 31. Januar 1885.
Auszug.

Der Präsident schlägt der Hohen Versammlung vor, in einen allgemeinen Gedankenaustausch über die Form einzutreten, in welche die Schlußakte gekleidet werden sollte.

Baron Lambermont, der mit der Vorbereitung dieser Akte beauftragt worden war, läßt wissen, sie könne nach zwei oder drei verschiedenen Verfahrensweisen fertiggestellt werden. Der Bevollmächtigte Belgiens berichtet über die Präzedenzfälle, die für diese Frage heranzuziehen gewesen seien. Bei den Verträgen von Wien 1815, von Paris 1856, und von Berlin 1878 habe man sich dazu entschlossen, alle durch den Kongreß beschlossenen Akten in einem einzigen Vertrag zu vereinen, wobei man ihnen eine Präambel voranstellte, die ihren inneren Zusammenhang aufzeigte. Die verschiedenen Vertragsbestimmungen bildeten auf diese Weise eine Folge von Artikeln mit einer durchgängigen Bezifferung.

In anderen Fällen sei die Akte mit dem Vertrag in einem oder zwei Artikeln unter Angabe des allgemeinen von den vertragschließenden Teilen verfolgten Zieles zusammengefaßt worden, und diesem Hauptdokument habe man die Reihe der zuvor beratenen Akten als Anlagen beigefügt. Diese Form, wie sie insbesondere bei dem nach der Konferenz von London 1839 geschlossenen Vertrag angewandt wurde, sei recht selten benutzt worden.

Man könnte auch die verschiedenen von der Hohen Versammlung beschlossenen Akten hintereinander auführen, sie mit einer inneren Bezifferung versehen und ihnen jeweils die betreffende Präambel voranstellen. Damit erhalte man eine gewisse Anzahl getrennter

Akten, die durch nichts miteinander verbunden wären. Soweit Baron Lambermont weiß, sei dieses Verfahren noch niemals angewandt worden.

Der belgische Bevollmächtigte fügt hinzu, er habe bereits einen Entwurf vorbereitet, für den er die zuerst genannte Form gewählt habe. Dieser Entwurf enthalte eine Präambel und ebenso viele Kapitel wie die Konferenz verschiedene Akten beschlossen habe, jedoch mit einer fortlaufenden Bezifferung aller im Vertrag eingeschlossenen Artikel. Die Unterteilung sei folgende:

Präambel;

Kapitel I, bestehend aus der Deklaration betreffend die Handelsfreiheit;

Kapitel II, dessen Inhalt später erläutert werde;

Kapitel III und IV, gebildet jeweils aus der Schiffsfahrtsakte des Kongo und des Niger;

Kapitel V, enthaltend die sich auf die "Effektivität" der Besitzergreifungen beziehende Deklaration;

Kapitel VI, betreffend den Sklavenhandel.

Der Präsident befragt die Hohe Versammlung, ob sie damit einverstanden sei, noch in der laufenden Sitzung ihre Wahl zwischen den von Baron Lambermont genannten drei Formen zu treffen.

Baron Lambermont sieht keinerlei Probleme darin, die Entscheidung über diesen Punkt dem Ausschuß zu überlassen.

Baron de Courcel, der Präsident und Baron Lambermont tauschen über den Gegenstand kurze Bemerkungen aus; daraufhin wird vereinbart, die ganze Frage an den Ausschuß zu überweisen.

Die Mitglieder der Konferenz verpflichten sich im übrigen, alles geheimzuhalten, was mit diesem Teil ihrer Arbeit zusammenhängt.

Um die Arbeit der Ausschußmitglieder zu erleichtern, wird beschlossen, den von Baron Lambermont verfaßten Entwurf drucken und die verschiedenen von der Konferenz bereits getrennt beschlossenen

Deklaration neu drucken zu lassen.

Herr Kasson möchte im voraus die Hohe Versammlung darauf aufmerksam machen, daß die Wahl der für die Schlußakte vorzusehenden Form für die Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika eine besondere Bedeutung haben könne. Die Form eines Vertrages im eigentlichen Sinne werde möglicherweise geeignet sein, in Washington Einwände hervorzurufen, die verfassungsmäßigen Bedenken und der Rücksicht auf gewisse in der amerikanischen Völkerrechtswissenschaft anerkannte Traditionen geschuldet seien. Allgemein gesprochen habe es die amerikanische Regierung nicht gern mit der Möglichkeit wechselseitiger Verpflichtungen zu tun, die sie gegenüber einer Gesamtheit von Mächten binden, wie es der Fall wäre, wenn ein Kollektivvertrag geschlossen würde. Um die Ratifizierung der Schlußakte durch seine Regierung zu erleichtern, werde der Bevollmächtigte der Vereinigten Staaten sich aus diesen Rücksichten darum bemühen, ihr das Werk der Konferenz als eine Reihe von Deklarationen umfassend darzustellen, denen die Mächte ihre Zustimmung erteilen sollten. Herr Kasson würde folglich eine in der Weise gestaltete Form der Schlußakte begrüßen, die das Einverständnis der Mächte in der Tat in der besonderen Form individuell erteilter Zustimmungen zu den Deklarationen, nicht aber in der Form eines allgemeinen Vertrages ermöglichen würde, der alle Regierungen an einen Gesamtkomplex wechselseitiger und gemeinsamer Verpflichtungen binde. Letztlich wäre das Ergebnis das gleiche, weil die Gesamtheit der von den Mächten erteilten Zustimmungen sie im selben Maße wie die Beteiligung an einem Vertrag zur Beachtung der abgeschlossenen Vereinbarungen verpflichten würde.

Die hierdurch aufgeworfene Frage gibt Anlaß zu Bemerkungen seitens verschiedener Mitglieder der Hohen Versammlung, ins-

besondere seitens des Präsidenten, Barons de Courcel, des Grafen de Launay, Baron Lambermont, des Grafen Benomar und von Herrn Sanford. Verschiedene Präzedenzfälle werden angeführt und erörtert.

Der Bevollmächtigte Spaniens erinnert besonders daran, daß sich seine Regierung nach Teilnahme an den Arbeiten des Kongresses von 1815 aus besonderen Gründen nicht in der Lage gesehen habe, den aus jenen Beratungen hervorgegangenen Vertrag zu unterzeichnen. Das Kabinett von Madrid habe erst später demselben Vertrag zugestimmt. Mehrere Mitglieder der Konferenz und der Präsident der Hohen Versammlung vertreten die Meinung, daß man diesem Präzedenzfall folgen könne, falls die Regierung der Vereinigten Staaten Einwendungen gegen die von den Europäischen Regierungen gewählte Form zur Sanktionierung der von der Konferenz gefaßten Beschlüsse habe. Die Frage wird im übrigen zusammen mit allen anderen Fragen, welche die Vorbereitung der Schlußakte betreffen, an den Ausschuß überwiesen.