

Völkerbundsoveränität vs. Staatssoveränität?

Der Völkerbund und
die Souveränitätsfrage in den 1920er und 1930er Jahren

JONATHAN VOGES 

1. Einleitung:

Souverän sein heißt, die »Alkoholfrage« selbst entscheiden zu können?

1928 erschien – immerhin in zweiter Auflage – im renommierten Berliner »Verlag für Auswärtige Politik« eine schmale Schrift mit dem vielversprechenden Titel *Alkohol und Völkerbund*. In der Broschüre ging es nicht darum, was und wie viel die Völkerbundelegierten bei ihren Besuchen konsumierten.¹ Vielmehr deutete der Untertitel an, worum es gehen sollte: »Les limites au-delà desquelles l'internationalisme ne doit pas intervenir dans la souveraineté de chaque nation (en ce qui concerne la question de l'alcoolisme)«.² Im Folgenden geht es bei der Diskussion dieser Schrift nun nicht darum, deren inhärenten eurozentrischen Vorannahmen herauszuarbeiten, die zwar die »Opiumfrage« durchaus als Thema der internationalen Zusammenarbeit benannten,³ sich hingegen gegen eine »Gleichstellung des Alkohols mit den [...] schädlichen Drogen« verwarhte. Der Völkerbund, so die Einleitung des Heftchens, sei kein »Stützpunkt für die beabsichtigte Trockenlegung Deutschlands«.⁴

Was sich wie blanke Ironie liest, hatte einen ernsten Kern. Denn die Alkoholfrage diente den unterschiedlichen Autoren (neben dem deutschen Verfasser der Einleitung der Spanier Federico Diez Y de Ysasi) dazu, die nationale Souveränität der Staaten trotz Einbindung in die internationale Organisation des Völkerbundes unter Beweis zu stellen.

1 Das war nicht wenig, wenn man den einschlägigen Beschreibungen journalistischer Beobachter Glauben schenken kann. Bei den berühmt-berüchtigten »Locarno Tea Parties«, die auch zu den Treffen des Völkerbundesrates kontinuierlich bis Ende der 1920er Jahre fortgesetzt wurden, floss z. B. nicht nur Tee. Vgl. zu deren Beginn Michael Wildt: *Zerborstene Zeit. Deutsche Geschichte 1918-1945*, München 2022, S. 153-186.

2 *Alkohol und Völkerbund*, hg. von R. E. Wald, Berlin 1928.

3 Vgl. z. B. *Conventions de 1936 pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles*, hg. von Société des Nations, Genf 1936.

4 *Alkohol* (Anm. 2), S. 5. Der im Raum stehende Elefant, den die Schrift interessanterweise niemals benannte, waren natürlich die USA in Zeiten der Prohibition. Vgl. dazu Thomas Welskopp: *Amerikas große Ernüchterung. Eine Kulturgeschichte der Prohibition*, Paderborn 2010.

Der Alkohol als solcher war im Grunde nur der Schreibanlass, das Symptom, an dem die Autoren darüber reflektierten, welche Befugnisse dem Völkerbund übertragen werden könnten – und welche nicht. So finden sich neben launigen Überlegungen zur Rolle des Alkohols – ein »Meisterwerk der Natur [...], so reich an Kraft und Lebensfreude«⁵ – handfeste und theoretisch begründete Annahmen zur »Staatssoveränität«. Unter Berufung auf Bodin fuhr de Ysasi zum Beispiel schweres völkerrechtliches Geschütz auf und definierte apodiktisch:

Der Staat, wenn er den Namen »souverän« verdienen will, soll nicht nur die innere Autonomie besitzen, welche die Kontrolle oder Einmischung jeder anderen fremden Macht [und damit auch der internationalen Organisation des Völkerbundes; J. V.] ausschließt, sondern auch die Freiheit nach außen hin haben, ohne jede andere Beschränkung als die seines eigenen Willens.⁶

Und noch deutlicher:

Der Staat ist sein eigener Richter und auch der einzige Wahrer seiner Interessen und hat keine Kontrolle in den inneren und äußeren Angelegenheiten zu dulden. [...] Die Souveränität ist eine Tatsache, und zwar die: keinem anderen auf Erden Rechenschaft ablegen zu müssen.⁷

Daraus schloss de Ysasi für den Völkerbund eine »Doktrin der Nichtintervention«.⁸ Absolut, so de Ysasi, sei die Staatssoveränität aber nicht mehr in Zeiten des Völkerbundes, denn dessen Satzung »enthält zahlreiche Beschränkungen der Souveränität, die von den Staaten, die den Völkerbund bilden, als gegeben anerkannt worden sind«. Genau um diese Beschränkungen ging es dem Pamphlet. Sie durften, so de Ysasis Überzeugung, allerdings nicht auf Alkohol angewandt werden, da dieser »an und für sich absolut gesund und natürlich« sei.⁹ Gültigkeit hatten die Schranken hingegen durchaus bei Genussmitteln, die anderswo in der Welt populär waren. Das macht deutlich, wie relativ das hier artikuliert Souveränitätsverständnis war.¹⁰

5 Federico Diez Y de Ysasi: Les limites au-delà desquelles l'internationalisme ne doit pas intervenir dans la souveraineté de chaque nation, in: Alkohol (Anm. 2), S. 6-15; hier S. 6.

6 Ebd., S. 7.

7 Ebd., S. 8.

8 Ebd., S. 9.

9 Ebd., S. 6.

10 Ebd.: »Wer will uns denn glauben machen, daß unsere Weine voller Sonne, Leben und Freude – Gift sein sollen und gewissen toxischen Mitteln wie Kokain, Morphium, Opium usw. gleichgestellt sein sollten«.

Es geht im Folgenden also darum zu fragen, welche Neuerung in den internationalen Beziehungen der Völkerbund darstellte, soweit es sich auf den Souveränitätsbegriff bezog. Wie brüchig ließ er die klassische Definition der Staatssouveränität eines Bodin werden, ja, wie stark forderte er sowohl in der Wahrnehmung von Völkerbundfreunden wie deren Gegnern die staatliche Souveränität heraus.¹¹ Zugleich ist die Debatte um Alkohol nur eines von vielen Beispielen, die zeigen, wie sich die Idee der Souveränität neben anderen völkerrechtlichen Prinzipien in der Satzung des Völkerbundes wiederfand – und vor allem in der Völkerbundpraxis immer wieder in Anschlag gebracht wurde. Dabei geht es im Folgenden zunächst darum, sich allgemein die völkerrechtliche Neuerung des Völkerbundes in Bezug auf die nationale Souveränität zu vergegenwärtigen. In einem zweiten Schritt werden am Beispiel des Deutschen Reiches und Frankreichs knapp zwei spezifische Fallbeispiele für den Umgang mit der Souveränitätsfrage im Völkerbund diskutiert. Vor dem abschließenden Fazit geht es noch um einen ganz spezifischen Bereich, den die souveränen Nationalstaaten vor dem Zugriff des Völkerbunds zu schützen versuchten – die Bildung.

2. Die »Souveränität des Rechtsgedankens« im Völkerbund versus die »Souveränitätsexzesse« der Nationalstaaten

Scharf ging der Völkerrechtler Wilhelm F. Schubert in den späten 1920er Jahren mit der Idee der »Staatssouveränität« ins Gericht. Was vor dem Ersten Weltkrieg zu beobachten gewesen sei, seien »Souveränitätsexzesse« gewesen, ja es habe eine »Souveränitätsanarchie« geherrscht.¹² Damit sei inzwischen Schluss gemacht worden. »Das Souveränitätsdogma gilt wohl als Kind der Rechtswissenschaft, gezeugt aber hat es ein politischer Gedanke, dessen Niedergang wir heute erleben.«¹³ Grund für diesen Niedergang des »Souveränitätsdogmas« sei vor allem der Völkerbund. »Die

11 Bis hin zu radikalpazifistischen Autoren, die Staaten nicht nur das Recht auf einen Angriffskrieg, sondern auch das auf Selbstverteidigung absprachen und dieses in die Hand des Völkerbundes gelegt sehen wollten. Vgl. Hans Wehberg: Der bulgarisch-griechische Konflikt vor dem Völkerbundrate. Zugleich ein Beitrag zum Problem des Verteidigungskrieges, in: Die Friedens-Warte 26, 1926, S. 77-82.

12 Wilhelm Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität. Die Umwertung des völkerrechtlichen Souveränitätsdogmas im Zeitalter des Völkerbundes. Eine rechtspolitische Studie, Berlin 1929, S. 7.

13 Ebd., S. V.

Souveränität des Staates ist gewesen.« So zeigte sich Schubert überzeugt. Er schob allerdings hinterher: »Aber die Masse glaubt noch an sie.«¹⁴

Was Schubert entwarf, war eine Welt, in welcher der Völkerbund als überstaatliche Institution über weitgehende Eingriffsmöglichkeiten auch in diejenigen Rechtsbereiche verfügte, die man gemeinhin allein dem Staat zuschrieb. Insbesondere der Minderheitenschutz sei nicht nur per se ein wichtiger Politikbereich, sondern zugleich auch das sinnfälligste Einfallstor für eine suprastaatliche Politik in eine Sphäre, die gemeinhin als strikt innerstaatliche Angelegenheit angesehen worden war.¹⁵ Dass dies bislang nur für einige ostmitteleuropäische Staaten mit vor allem deutschsprachigen Minoritäten galt, während die Großmächte sich Einsprüche in die eigene Minderheitenpolitik verbat, sah Schubert lediglich als ein graduelles, nicht aber als strukturelles Problem.¹⁶ Zudem verkannte er, dass Souveränität nicht allein eine Bedrohung der internationalen Ordnung, sondern das ersehnte Ziel so vieler postimperialer Nationalstaaten war.¹⁷

Schubert entwarf so ein Bild der Opposition zwischen dem Völkerrecht, das er als vom Völkerbund repräsentiert sah, und dem Prinzip der Souveränität. Tatsächlich fanden sich für eine derartige Interpretation durchaus Anhaltspunkte in der Satzung des Völkerbundes.

Neben der Minderheitenfrage ließ sich dies für Schubert vor allem an den Paragraphen festmachen, welche die Reaktion der im Völkerbund vereinigten Weltgesellschaft im Falle eines Konflikts behandelten. Die Völkerbundsatzung schloss einen (Angriffs-)Krieg zwar nicht per se aus, legte aber eine Karenzzeit von drei Monaten fest, bevor nach Scheitern aller politischen Vermittlungsverfahren und Schiedsgerichte zum Krieg geschritten werden durfte.¹⁸

14 Ebd., S. 39.

15 Vgl. dazu allgemein Carole Fink: *The League of Nations' System of Minority Protection, 1920-1939*, in: *Pour la paix en Europe. Institutions et société civile dans l'entre-deux-guerres*, hg. von Marta Petricoli und Donatella Cherubini, Brüssel 2007 (*L'Europe et les Europes*, 7), S. 41-55.

16 Vgl. Schubert (Anm. 12), S. 39. Die deutsche Außenpolitik nutzte entsprechend den Minderheitenschutz intensiv dazu, eigene außenpolitische Vorstellungen durchzusetzen. Vgl. Christoph M. Kimmich: *Germany and the League of Nations*, in: *The League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium*, hg. von The United Nations Library, Berlin und New York 1983 (*United Nations Library Serial Publications Series E: Guides and Studies* 3), S. 118-127.

17 Vgl. zur Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts im Allgemeinen Jörg Fisch: *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*, München 2010.

18 Vgl. Artikel 12 der Völkerbundsatzung, <http://www.versailles-vertrag.de/vv1.htm> (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Die Staaten waren letztlich nurmehr souverän in der Frage, ob sie dem Völkerbund beitreten wollten oder eben nicht, auch der Austritt stand ihnen nach den folgenden Bestimmungen frei.

Alle Staaten, Dominions oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung, die nicht in der Anlage aufgeführt sind, können Bundesmitglieder werden, wenn ihrer Zulassung von zwei Dritteln der Bundesversammlung ausgesprochen [sic!] wird, vorausgesetzt, daß sie für ihre aufrichtige Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zu beobachten, wirksame Gewähr leisten und die hinsichtlich ihrer Streitkräfte und Rüstungen zu Lande, zur See und in der Luft von dem Bunde festgesetzte Ordnung annehmen. Jedes Bundesmitglied kann mit nach zweijähriger Kündigung aus dem Bunde austreten, vorausgesetzt, daß es zu dieser Zeit alle internationalen Verpflichtungen einschließlich derjenigen aus der gegenwärtigen Satzung erfüllt hat.¹⁹

Wenn die Staaten aber einmal aufgenommen waren, endete laut Schubert ihre Souveränität in vielen wichtigen Fragen.²⁰

Im Sinne der Formulierungen Bodins zur »Protektion«, auf die Schubert nicht einging, erklärten sie sich nun dazu bereit, eigene Souveränitätsrechte an eine höhere Instanz zu übertragen.²¹ Zwischen Bodins beiden Bezugsgrößen Staat und Gott werde so eine weitere Ebene gesetzt, nämlich der Völkerbund. So verpflichteten sich die Mitgliedstaaten laut Präambel der Satzung ausdrücklich zur Einhaltung überstaatlicher völkerrechtlicher Mindeststandards:

In der Erwägung, daß es zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen und zur Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wesentlich ist, bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten; in aller Öffentlichkeit auf Gerechtigkeit und Ehre begründete internationale Beziehungen zu unterhalten; die Vorschriften des internationalen Rechtes, die fürderhin als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen anerkannt sind, genau zu beobachten, die Gerechtigkeit herrschen zu lassen und alle Vertragsverpflichtungen in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten,

19 Ebd., Artikel 1 der Völkerbundsatzung.

20 Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität (Anm. 12), S. 39.

21 Zur »Protektion« vgl. Jean Bodin: Über den Staat. Auswahl u. Übersetzung Gottfried Niedhard, Stuttgart 1994, S. 18.

nehmen die *Hohen vertragschließenden Teile* [Herv. i. Original] die gegenwärtige Satzung, die den Völkerbund errichtet, an.²²

Schubert und andere Völkerbundadepten waren aber so ehrlich anzuerkennen, dass die Satzung des Völkerbundes noch Elemente der Staatssouveränität enthielt, so insbesondere die Erwähnung der Monroe-Doktrin, die Einstimmigkeitsklausel, die fehlende Pflicht, in kriegerischen Konflikten tatsächlich militärisch aktiv zu werden²³ etc. Dazu hielt Schubert fest:

Die Völkerbundsatzung in ihrer Definitivfassung ist ja wohl der beste Beweis für die noch grassierende Anerkennung des Souveränitätsprinzips, da dieses in jener aufrechterhalten wurde, freilich mit solchen Einschränkungen, daß viele im Völkerbund eine die Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten aufhebende Institution sehen.²⁴

Und gerade wegen dieser »Einschränkungen« zeigte sich Schubert überzeugt, dass »unsere Rechtsphilosophie« sich am Scheideweg befinde:

Eine Straße führt über einen barbarischen Staatsegoismus zurück zur Katastrophenpolitik der Vorkriegszeit, die andere dagegen weist den Weg über die Staatensolidarität zur Völkerbundssouveränität [sic!]. Welchen Weg wird sie nehmen?²⁵

Mit Schubert und anderen Verfechtern solcher Ideale muss man sich diese »Völkerbundssouveränität« als bedeutende Einschränkung der Staatssouveränität vorstellen. Neben den für Schubert noch problematischen Resten des »Souveränitätsdogmas« in der Völkerbundsatzung gab es allerdings – wie erwähnt – weiterhin das Problem, dass viele Menschen noch an dieses Dogma glaubten, obwohl es, so zumindest Schubert, de facto schon überwunden sei.²⁶

Der Völkerrechtler erklärte dies kulturwissenschaftlich. Der Nationalismus insbesondere des 19. Jahrhunderts habe verhindert, dass in weiten Kreisen der Bevölkerungen die Idee einer überstaatlichen Souveränität und ihre Auslagerung an eine internationale Organisation vorstellbar sei. Optimistisch behauptete Schubert jedoch, dass sich dies – in den Folgejahren wandeln werde, wobei er auf die Erfolge des Völkerbundes bei

22 Präambel der Völkerbundsatzung (Anm. 18).

23 Dazu die Artikel 21, 5 und 15 der Völkerbundsatzung (Anm. 18).

24 Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität (Anm. 12), S. 25.

25 Ebd.

26 Ebd.

einigen Konfliktlösungen in den 1920er Jahren verwies.²⁷ Schuberts Optimismus erwies sich letztendlich leider als verfehlt, und in den 1930er Jahren geschah genau das Gegenteil.

3. *Verlust der Kontrolle über den eigenen Raum?* *Das Beispiel der Weimarer Republik*

Der Beitritt des Deutschen Reiches gilt – sicher zu Recht – als eines der bedeutenden Ereignisse der europäischen Politik der 1920er Jahre. Dabei gerät häufig in Vergessenheit, dass er keine Selbstverständlichkeit war. Das lag nicht allein an der Reserviertheit, die die ehemaligen Kriegsgegner, und allen voran Frankreich, dem Deutschen Reich noch entgegenbrachten.²⁸

Auch von Seiten des Deutschen Reiches gab es Vorbehalte. Diese betrafen zum einen den Status als Großmacht, den man durch Kompromisse im Beitrittsprozess gefährdet oder zumindest gemindert sah.²⁹ Zum anderen ging es aber auch zentral um die Frage der Souveränität der noch jungen Weimarer Republik. Beide Bedenken verhinderten, dass das Deutsche Reich wie geplant schon im Frühjahr 1926 bei einer eigens zu diesem Zweck anberaumten Sitzung der Vollversammlung des Völkerbundes beitrat, sondern man damit bis zur regulären Versammlung im Spätsommer warten musste.

Worum ging es nun bei der Souveränitätsfrage? Um nichts weniger als um das große Problem von Krieg und Frieden. Im Zentrum der Überlegungen, die bis zum Reichspräsidenten hinauf die Gemüter bewegten, stand die Frage, was im Falle eines erwarteten Krieges zwischen Polen und der Sowjetunion geschehen würde.

Müsste das Deutsche Reich in diesem Fall den Heeren z. B. Frankreichs die Grenzen öffnen und sie zum östlichen Kriegsschauplatz durchziehen lassen? Oder am Ende gar Polen zu Hilfe eilen, mit dem man selber noch offene Grenzstreitigkeiten zu bereinigen suchte, so die Oberschlesienfrage oder den Status von Danzig als Freier Stadt? Würde

27 Ebd. Vgl. zu den »Erfolgen« des Völkerbundes in den 1920er Jahren im Überblick auch Michel Marbeau: *La Société des Nations. Vers un monde multilatéral*, 1919-1946, Tours 2017, S. 151-168.

28 Vgl. zeitgenössisch Herbert Kraus: Zur Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 78, 1925, S. 173-230. Vgl. zur langen Vorgeschichte Joachim Wintzer: *Deutschland und der Völkerbund, 1918-1926*, Paderborn 2006.

29 Hier ging es vor allem um die geplante Vergrößerung des Rats des Völkerbundes bei Eintritt des Deutschen Reiches und den permanenten Ratssitz für Polen.

Deutschland dadurch nicht selbst Kriegspartei, ja könnte der Krieg nicht am Ende gar auf dem eigenen Staatsgebiet geführt werden, ohne dass sich die deutsche Regierung aktiv dazu entschieden hätte, diesen Krieg auch wirklich zu führen? Dass ein Krieg zwischen dem Völkerbundmitglied Polen und der Sowjetunion, die dem Deutschen Reich seit 1923 über den Vertrag von Rapallo verbunden war, tatsächlich nicht nur möglich, sondern durchaus wahrscheinlich war, hatte die unmittelbare Nachkriegszeit gezeigt.³⁰ Auf Grund seiner schier GröÙe, wirtschaftlichen Macht und der berühmt-berüchtigten europäischen Mittellage war dem Deutschen Reich eine neutrale Stellung unmöglich, wie sie sich die Schweiz beim Beitritt 1920 ausbedungen hatte.³¹ Allerdings versicherte die Sowjetunion, dass sie aus dem deutschen Beitritt keine negativen Konsequenzen für die gegenseitigen Beziehungen ableiten werde.³² Das Deutsche Reich erklärte sich zum Beitritt bereit, nachdem man sich vom Rat des Völkerbundes versichern lassen hatte, »daß Deutschland [...] stets freie Hand für das Maß seiner Beteiligung an militärischen Maßregeln des Völkerbundes« behalte, de jure also keinerlei Souveränität in dieser Frage einbüÙe.³³

Zugleich sah die deutsche Regierung im Völkerbund aber ein willkommenes Werkzeug, über die Minderheitenpolitik in die Angelegenheiten souveräner Staaten insbesondere in Ostmitteleuropa eingreifen und diesen Staaten Vorschriften machen zu können, wie sie ihre eigenen Staatsbürger behandeln sollten, sofern sich diese als deutsch bezeichnen – denn nur um diese ging es letztendlich.³⁴

4. *Sicherheit vor Abrüstung: Das Beispiel Frankreich*

Für Frankreich stellte sich das Problem anders dar. Die französischen Regierungen waren ihrerseits dazu bereit, in wichtigen, vor allem auch militärischen Fragen auf Souveränitätsrechte zu verzichten. Im Gegenzug forderten sie aber Sicherheitsgarantien, zum Beispiel durch die Einrich-

30 Vgl. Włodzimierz Borodziej: *Geschichte Polens im 20. Jahrhundert*, München 2010, S. 113–117.

31 Vgl. Kraus: *Zur Frage des Eintritts Deutschlands* (Anm. 28), S. 214.

32 Vgl. Jürgen Spenz: *Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund, 1924–1926. Ein Beitrag zur Außenpolitik der Weimarer Republik*, Göttingen 1966.

33 Kraus: *Zur Frage des Eintritts Deutschlands* (Anm. 28), S. 210.

34 Vgl. Carole Fink: *Defender of Minorities. Germany and the League of Nations, 1926–1933*, in: *Central European History* 5, 1972, S. 330–357.

tung einer Völkerbundarmee mit einem international besetzten Generalstab, was ein im Grunde rein französisches Projekt blieb.³⁵

Von französischer Seite gab es immer wieder Vorstöße, den Völkerbund zu einer stabileren Sicherheitsarchitektur auszubauen und dafür die anderen Großmächte – allen voran Großbritannien – in die Pflicht zu nehmen. Letztlich scheiterte Frankreich aber mit diesem Ansinnen. Es gelang nicht, alle Mitglieder des Völkerbundes völkerrechtsverbindlich auf die Idee der »kollektiven Sicherheit« festzunageln und daraus tatsächlich auch für den potentiellen Kriegsfall (einen Angriff des Deutschen Reiches) realpolitische Konsequenzen erwachsen zu lassen.³⁶

So erklärt sich auch der zunehmende Unwillen Frankreichs, aber auch anderer Staaten, die in der Völkerbundsatzung geforderte Abrüstung wirksam wirken zu lassen. In dieser Frage gab es zwei unterschiedliche Zeitpläne. Zum einen war dies die Idee, Sicherheit durch Abrüstung zu gewährleisten. Frankreich hing angesichts der unmittelbaren Erfahrungen mit einem deutschen Angriff im Ersten Weltkrieg der zweiten Variante an: erst Sicherheit bzw. konkrete Sicherheitsgarantien, dann Abrüstung. Die Abrüstung hätte ihrerseits bedeutet, dass eine weitere wichtige Souveränitätsfrage, nämlich die über den eigenen Waffenbestand, an eine supranationale Institution ausgelagert worden wäre. Dazu kam es letztlich nicht. Wohl aber waren die Staaten dank der Arbeit der Abrüstungskommission des Völkerbundes zumindest dazu verpflichtet, über ihre nationalen Rüstungen Rechenschaft abzugeben.³⁷

5. *Der Völkerbund, die Schule und die Kulturautonomie*

In seiner völkerrechtlichen Abhandlung zur Beziehung des Völkerbundes zur Staatssouveränität setzte sich Wilhelm Schubert nicht weniger zum Ziel, als den Beleg dafür zu erbringen, dass der Völkerbund letzt-

35 Vgl. dazu Ruth Henig: *The League of Nations. The Peace Conference of 1919-1923 and Their Aftermath*, London 2010, S. 36.

36 Vgl. dazu auch George W. Egerton: *Great Britain and the League of Nations. Collective Security as Myth and History*, in: *The League of Nations in Retrospect*, hg. von United Nations Library, Berlin u. a. 1983, S. 95-117.

37 Vgl. Andrew Webster: *The League of Nations, Disarmament and Internationalism*, in: *Internationalisms. A Twentieth-Century History*, hg. von Glenda Sluga und Patricia Clavin, Cambridge 2016, S. 139-169; Haakon A. Ikonomou: *The Administrative Anatomy of Failure. The League of Nations Disarmament Section, 1919-1925*, in: *Contemporary European History* 30, 2021, S. 321-334.

endlich das »Souveränitätsdogma« zertrümmern werde.³⁸ Dabei hob er einen Bereich hervor, wo selbst er – und sogar der Völkerbund – eine souveräne staatliche Autorität weiter akzeptieren könne. Dieser Residualbereich verwies den Staat »auf den freien Besitz und Gebrauch seiner nationalen Kulturgüter. Auf diesem Gebiete allein ist der Staat souverän«.³⁹ Ja, Schubert entwarf geradezu die Idee der »Kulturautonomie« als Gegenbild zum von ihm abgelehnten »Souveränitätsdogma«: »Der Begriff der kulturellen Autonomie allein kann erfolgreich die Herrschaft des Souveränitätsdogmas ablösen«.⁴⁰ Diese Kulturautonomie definierte Schubert als strikte Nichteinmischung in die inneren – kulturellen – Angelegenheiten eines jedes souveränen Staates durch andere:

Im allgemeinen [sic!] bezeichnet Kulturautonomie das Recht der freien und ungestörten Entwicklung nationaler Kultur innerhalb der nationalen Grenzen. Negativ ausgedrückt: das Recht, jede Verletzung dieses Gutes von seiten [sic!] eines außerhalb des nationalen Kreises stehenden Faktors zu verhindern.⁴¹

So einfach ging die Rechnung jedoch nicht auf. Das Nullsummenspiel funktionierte nicht, wonach die Nationalstaaten die Preisgabe von Souveränität in der »großen Politik« durch eine weitgehende Souveränität in Fragen der (nationalen) Kultur eintauschen könnten. Zum einen erfolgte die Souveränitätsaufgabe zugunsten des Völkerbundes trotz vielversprechender Ansätze in ihrer Satzung nicht in dem von Schubert angenommenen und erhofften Maße. Zum anderen verzichtete der Völkerbund keinesfalls darauf, als – in Schuberts Worten – »außerhalb des nationalen Kreises stehender Faktor« auch im kulturellen Bereich Einfluss nehmen zu wollen. Dabei ging es insbesondere um die von Schubert genannten Schulen.⁴²

Grundlegend im Selbstverständnis des Völkerbundes war, dass er selbst über keinerlei realpolitische Machtmittel verfügte. Was ihm alleine bleibe, sei die »weapon of publicity« und die »mobilisation of shame«, so Alfred Zimmern, ein früherer Vertreter des Forschungsbereichs der *International Relations* und selber dem engeren Umfeld des Völkerbundes

38 »Die Völkerbundsatzung hat den Kampf mit dem petrifizierten Souveränitätsbegriff aufgenommen und hat auch die Kraft, ihn zu zertrümmern«. Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität (Anm. 12), S. 70.

39 Ebd., S. 47.

40 Ebd.

41 Ebd.

42 Ebd.

angehörend.⁴³ Um aber die nationalen Öffentlichkeiten für sich einzunehmen, war es notwendig, sie erst einmal von der Bedeutung des Völkerbundes zu überzeugen. Dies sollte auch über den Schulunterricht geschehen.⁴⁴

Um auf den Schulunterricht der Nationalstaaten einwirken zu können, rief der Völkerbund 1922 die *Commission internationale de coopération intellectuelle* ins Leben. Diese war besetzt mit einigen der prominentesten Wissenschaftlern und Intellektuellen der Zwischenkriegszeit (Einstein, Curie, Bergson u. a.). Ihr arbeitete eine eigene Abteilung des Völkerbundsekretariats zu, ab 1925 verfügte sie dann auch noch über ein eigens in Paris eingerichtetes und von der französischen Regierung getragenes Internationales Institut für geistige Zusammenarbeit.⁴⁵

Wie im Brennglas zeigten sich an dieser Kommission von Beginn an, wie pedantisch die Nationalstaaten auf ihre Souveränität in bildungspolitischen Fragen achteten und jegliche Kompetenz des Völkerbundes in diesem Bereich abstritten. Gerade dieser Bereich war deshalb ein guter Gradmesser für die überstaatliche Souveränität des Völkerbundes. Das zeigte sich schon bei der Namensgebung der zu gründenden Institution; ähnlich wie nach 1945 mit der UNESCO (also der *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*) war in den ersten Vorschlägen noch vorgesehen, bei der Vorläuferorganisation ebenfalls »éducation« prominent im Titel zu führen. Dies führte zu hitzigen Debatten in der Völkerbundversammlung von 1922 und letztlich zur Aufgabe dieses Ansinnens. Bildung und Erziehung galten als Aufgabenfelder allein der Na-

43 Alfred Zimmern: The League's Handling of the Italo-Abyssinian Dispute, in: International Affairs 14, 1935, S. 751-768; hier S. 763.

44 Dazu mehr in Jonathan Voges: »Moralische Abrüstung« als Grundlage von Völkerversöhnung? Die Völkerbundorganisation für intellektuelle Kooperation und die Bemühungen um einen dauerhaften Frieden in den 1920er und 1930er Jahren, in: La Réconciliation entre oubli et mémoire. Histoire d'un concept, hg. von Anne Couderc, Corinne Defrance und Ulrich Pfeil, Brüssel 2022, S. 195-216; ders.: »Erziehung im Sinne der Völkerversöhnung.« Der Völkerbund als Gegenstand des Geschichtsunterrichts in der Weimarer Republik, in: Bildung und Demokratie in der Weimarer Republik, hg. von Andreas Braune, Sebastian Elsbach und Ronny Noak, Stuttgart 2022, S. 165-180.

45 Vgl. dazu als Überblick Jean-Jacques Renoliet: L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946), Paris 1999; Jonathan Voges: Eine Internationale der »Geistesarbeiter«. Institutionalisierte intellektuelle Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbundes, in: Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, hg. von Christian Henrich-Franke, Claudia Hiepel, Guido Thiemeyer und Henning Türk, Baden-Baden 2019, S. 355-384.

tionalstaaten, die sich jegliche inter- bzw. supranationale Einmischung verbaten.⁴⁶

Nichtsdestotrotz erklärte der Delegierte Südafrikas, der Oxford-Professor und Altphilologe Gilbert Murray, dass man zwar »Bildung« aus dem Titel der Kommission gestrichen habe, aber dennoch davon ausging, dass sie in der Namensgebung »coopération intellectuelle« eingeschlossen sei.⁴⁷ Murray selber wurde in der Folge nicht nur Mitglied, sondern Vizepräsident und später Präsident der Kommission und in dieser Rolle einer der deutlichsten Wortführer dafür, dass der Völkerbund auch in diesem Bereich Kompetenzen übernahm. So forderte er 1927: »Wenn der Völkerbund seinen Zweck erfüllen soll, muß er bei allen Nationen bekannt und von ihnen verstanden werden. Der Gedanke internationaler Zusammenarbeit muß uns in Fleisch und Blut übergehen.«⁴⁸ Dies sei noch nicht der Fall, vielmehr diene die Erziehung allerorten noch immer allein der »Belebung des Nationalgefühls«.⁴⁹ Zugleich erkannte Murray die geringen Einflussmöglichkeiten, die dem Völkerbund zu Gebote standen, um an diesem Zustand etwas zu ändern.⁵⁰ Nur vereinzelte Bildungsreformer versuchten auf ihre Regierungen einzuwirken, um dem Völkerbund einen breiteren Gestaltungsspielraum im Unterricht zuzugestehen. Wenn einige Staaten dies zuweilen taten, dann eher pflichtschuldig und ohne tatsächliche Kontrolle über die Umsetzung dieser Maßgaben.⁵¹ Ansonsten ernteten derartige Bestrebungen vor allem eines – Kritik.

Selbst Liberale wie die deutsche Feministin, Bildungspolitikerin und zeitweilige Völkerbundesdelegierte Gertrud Bäumer warnten den Völkerbund davor, für diese »delikate Angelegenheit« den »Charakter einer geistigen Schiedsgerichtsbarkeit« zu beanspruchen.⁵² Noch entschiedener

46 Vgl. die Debatten in Report of Committee No. 5 on the International Organisation of Intellectual Work, Genf 1922.

47 Ebd.

48 Gilbert Murray: Völkerbund-Unterricht für alle Nationen, in: Das werdende Zeitalter 6, 1927, S. 161-164.

49 Ebd.

50 Ebd.

51 Vgl. dazu schon Alois Seiler: Die Behandlung des Völkerbundes im Unterricht während der Weimarer Zeit, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 22, 1971, S. 193-211.

52 Gertrud Bäumer: Geschichtsunterricht als Mittel oder Hemmung der Völkerverständigung, in: Pädagogisches Zentralblatt 9, 1929, S. 575-583; hier S. 583. Zu ihren Aktivitäten für den Völkerbund Angelika Schaser: Helene Lange und Gertrud Bäumer. Eine politische Lebensgemeinschaft, Köln, Weimar und Wien 2000 (L'Homme Schriften, 6), S. 214; Ingrid Sharp: »An unbroken Family?« Gertrud Bäumer and the German Women's Movement's Return to International Work in the 1920s, in: Women's History Review 26, 2017, S. 245-261.

verwahrte sich Murrays Kommissionskollege Gonzague de Reynold gegen Versuche seitens des Völkerbundes, die staatliche Bildungssouveränität zu unterminieren und selbst schulpolitisch aktiv zu werden. Als Schweizer Föderalist und entschiedener Rechtskatholik war de Reynold prononciertester Vertreter des kulturellen Souveränitätsprinzips in der Völkerbundkommission.

Er wurde nicht müde, sowohl in privaten (bzw. halbprivaten) Briefen auf die vermeintlichen Gefahren hinzuweisen, die entstünden, sollte sich der Völkerbund in schulische und bildungspolitische Fragen einmischen. In einem Vortrag, den er zu Ehren seines Freundes und Kommissionskollegen Alfredo Rocco hielt, der immerhin Justizminister und zentraler Rechtstheoretiker des faschistischen Italiens war, verwahrte er sich dagegen, dass die Kommission, der er angehörte, zu einem »Instrument der Propaganda im Dienste pazifistischer und humanistischer Ideen« werde.⁵³ Und darauf laufe es zwangsläufig hinaus, wenn der Völkerbund sich Schulfragen widmen würde. Noch deutlicher benannte de Reynold 1922 in einer belgischen Zeitschrift die Gruppen, die den Völkerbund instrumentalisierten, um die staatliche Autorität und Souveränität (nicht nur) im bildungspolitischen Bereich zu unterhöheln: Freimaurer, Juden und Sozialisten.⁵⁴

Für de Reynold und Gleichgesinnte in vielen Ländern gab es zwei Ebenen, auf denen sie dem Völkerbund das Recht absprachen, sich in den Bildungsbereich einzumischen: Einerseits vermittelte das oft noch kirchliche Bildungssystem (auch) Antworten auf religiöse Wahrheitsfragen, und andererseits formte der (nationale oder in seinem Fall: kantonale) Staat darüber seine Bürger. Eines seiner Instrumente war die Schweizer Nationalkommission für geistige Zusammenarbeit, wie sie ähnlich in zahlreichen Staaten gegründet wurde, um als Verbindungsglied zwischen der Genfer Kommission, dem Pariser Institut und den Nationalstaaten zu fungieren. Darüber ließ de Reynold immer wieder Stellungnahmen verbreiten, die sich gegen derartige Eingriffe richteten, die tatsächlich nur in sehr begrenztem Maße stattfinden konnten.⁵⁵ Selbstbeschränkung wird der Kommission in heutigen geschichtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen (neben anderen vermeintlichen Ver-

53 Im Original: »strumento di propaganda a favore delle idee pacifiste e umanitarie«. Gonzague de Reynold: *La Cooperazione Intellettuale*, in: *Rivista di Filosofia del Diritto* 7, 1927, S. 381-397; hier S. 382.

54 Ders.: *La Reconstruction intellectuelle, les Catholiques et la Société des Nations*, in: *La revue Générale* Juni/Juli 1922, S. 617-633.

55 Vgl. z. B. ders.: *Der Anteil der Schweiz an der internationalen geistigen Zusammenarbeit*, in: *Schweizerische Rundschau* 27, 1927, S. 227-236; hier S. 235.

fehlungen) zum Vorwurf gemacht: Sie sei allzu elitär, zu sehr fixiert auf die Hochkultur und, aus Angst, den Nationalstaaten auf die Füße zu treten, allzu wenig bemüht um Schulen und Volkskultur gewesen.⁵⁶

So konnte es der »coopération intellectuelle« nicht gelingen, das »Souveränitätsdogma« entscheidend zu schwächen, von dem Schubert hoffte, dass es sich auf dem absteigenden Ast befinde. Anders als er annahm, versuchte der Völkerbund zwar durchaus, in die Sphäre der selbst vom aufgeschlossenen Völkerrechtler gewahrten »Kulturautonomie« vorzudringen, doch scheiterten diese Bemühungen schon bald.

6. Schluss

Zurück zum Alkohol: In den mittleren 1920er Jahren diskutierte die Völkerbundversammlung, ob dieser nicht international ebenso zu behandeln sei wie andere schädliche Drogen, womit vor allem Opium gemeint war. Der französische konservative Politiker Louis Loucheur erteilte diesem Ansinnen eine scharfe Ablehnung:

Als Verteidiger meines Landes, meiner Rasse und des französischen Weines lehne ich mich mit aller Entschiedenheit gegen die Abschaffung gewisser Freuden und Lebenserleichterungen auf, die der gute Wein dem Menschen schenkt.⁵⁷

Er verwarfte sich entschieden gegen das Ansinnen, »den Völkerbund mit dem *Bureau International contre l'alcoolisme* zu verbinden«.⁵⁸ Ein solcher Anschluss internationaler Organisationen an den Völkerbund war in dessen Satzung als Möglichkeit, ja als wünschenswerte Entwicklung enthalten, um ihn mit der Zeit zum wichtigsten Zentrum aller internationalen Entwicklungen zu machen.⁵⁹ Dennoch gestand Loucheur zu, dass jeder Staat für sich entscheiden könne, »dieses Internationale Büro gegen den Alkoholismus zu unterstützen oder nicht«. Wogegen er sich verwarfte, war Folgendes:

56 Zur Kritik vgl. Mark Mazower: *Governing the World. The History of an Idea*, London 2012, S. 150.

57 Zitiert nach de Ysasi: *Les limites* (Anm. 5), S. 14.

58 Ebd.

59 »Alle früher durch Gesamtverträge errichteten internationalen Stellen werden vorbehaltlich der Zustimmung der vertragschließenden Teile, dem Bunde untergeordnet. Alle anderen künftig gebildeten internationalen Stellen und mit der Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses betrauten Ausschüsse werden dem Bunde untergeordnet«. Artikel 24 der Völkerbundsatzung (Anm. 18).

Man soll sich nicht lächerlich und verhaßt machen und systematisch die Freiheit der Völker kürzen wollen, zumindestens sollten die Völker, die nur Wasser trinken wollen, den anderen dieselbe Toleranz einräumen, wie wir sie ihnen geben, und bei meiner Bereitwilligkeit in gewissen Fragen beim Kampfe gegen den Alkoholismus muß ich auf jeden Fall hier öffentlich die Sache ›eines guten Tropfen Weins‹ verteidigen.⁶⁰

Unter anderem machte Loucheur Annahmen über die medizinischen Möglichkeiten des – natürlich – französischen Weines:

Ich erkläre weiter, daß zu gewissen Stunden, immer unter der Voraussetzung, daß man keinen Mißbrauch damit treibt, ein kleines Glas Alkohol guter Qualität sehr wohl geschwächte Menschen wieder aufgemuntert hat.⁶¹

Unbesehen solcher diskussionswürdigen Argumente zeigt die Alkoholfrage, wie sehr die Nationalstaaten darauf bedacht waren, bestimmte Fragen aus dem Kompetenzbereich einer internationalen Organisation auszugliedern, auch wenn sie durchaus internationale Bezüge hatten – beim Alkohol z. B. über den grassierenden Schmuggel, den Loucheur immerhin erwähnte. Und in der Verteidigung der nationalen Souveränität in der Alkoholfrage waren sich – wie die knappe Broschüre zeigt – Franzosen, Deutsche und Spanier einig. Von einer über den Völkerbund organisierten »Weltinnenpolitik« war also noch nicht viel zu spüren.⁶² So stellte auch der erwähnte spanische Botschafter in Frankreich, Federico Diez Y de Ysasi, apodiktisch fest:

Wir können auf keinen Fall die Kompetenz des Völkerbundes in den verschiedenen Ländern, den Konsum alkoholischer Getränke festzusetzen, anerkennen. Weder kann das internationale Recht eine Grundlage zur Intervention dieser Art geben, noch existiert kein einziger Artikel des Völkerbündpaktes, der ein solches Verbot rechtfertigen würde.⁶³

Von diesem Nebenschauplatz unterschieden sich grundsätzliche Fragen, die der Völkerbund stellte, so zum Beispiel die Entscheidung, ab wann Konflikte eine solche Dimension erlangten, dass sie nicht mehr nur als

60 Zitiert nach de Ysasi: *Les limites* (Anm. 5), S. 15.

61 Ebd.

62 Zum Begriff vgl. [Lemma] *Weltinnenpolitik*, in: *Lexikon der internationalen Politik*, hg. von Ulrich Albrecht und Helmut Vogler, München 1997, S. 558 f.

63 De Ysasi: *Les limites* (Anm. 5), S. 15.

nationale Angelegenheit angesehen werden sollten. Hier ist vor allem der Konflikt um die Åland-Inseln von Interesse, den Finnland gern als innenpolitisches Problem behandeln wollte, während Schweden den Völkerbund anrief, der sich des Konflikts tatsächlich annahm. Solche Fälle, die begleitenden Debatten zur Praxis und vor allem die Völkerbundsatzung selbst belegen, dass der Idee der Staatssouveränität mit dem Völkerbund zeitweise und im Sinn von Wilhelm Schubert durchaus eine ernstzunehmende Konkurrenz erwuchs.