

Commission de Constataion et de Conciliation¹⁾.

Professor Ludwig Kaas, M. d. R.

Die seit langem vorbereitete, durch Parlamentsreden und Pressedebatten öffentlich angesagte und durch amtliche Sondierungen sorgfältig eingeleitete Räumungsaktion des Auswärtigen Amtes ist während der vorjährigen Völkerbundsversammlung offiziell in Gang gekommen. Stresemanns Besuch in Paris gelegentlich der Tauffeierlichkeiten des Kriegsächtungspaktes und seine Aussprachen mit Briand und Poincaré waren als letztes bedeutsames Vorspiel vorangegangen.

Genf mit seinem starken Aufgebot maßgebender Staatsmänner wird in steigendem Maße zum beliebten Verhandlungsort auch für solche Dinge, die außerhalb des Kompetenzrahmens der Völkerbundstagung liegen. Die bequemen und unauffälligen Aussprachemöglichkeiten, die es bietet, stellen gegenüber der schwerfälligen Prozedur des diplomatischen Notenwechsels eine Annehmlichkeit und nicht selten eine taktische und sachliche Erleichterung dar, die es begreiflich erscheinen läßt, daß diese, in solcher Form einzigartige Gelegenheit gerne von den Staatsmännern genutzt wird. Gerade bei delikatsten, in ihrem Detailaufbau von vornherein noch nicht ganz übersehbaren Aktionen hat das mündliche Verhandlungsprinzip, vor allem in der ungezwungenen Form, wie sie sich am Sitze des Völkerbundes so leicht verwirklichen läßt, gegenüber dem schriftlichen Meinungs austausch des diplomatischen Verkehrs so naheliegende Vorteile, daß die Wahl Genfs für den »Stapellauf« des deutschen Räumungsbegehrens durchaus verständlich erscheint.

Die Abwesenheit zweier erstklassiger Mitspieler stellte dem Unternehmen allerdings von Anfang an eine wenig günstige Prognose. Chamberlains und Stresemanns durch schwere Krankheit erzwungenes Ausscheiden störte die personale Kontinuität. Gerade sie wäre ein wichtiges Imponderabile bei Verhandlungen gewesen, die in so starker innerer Verflochtenheit mit den Grundideen der Locarnopolitik standen. So wenig Sir Austen Chamberlain in der letzten Zeit Deutschland Anlaß gegeben hat, von ihm eine besondere Aktivität im Sinne einer konsequenten Fortentwicklung der Locarnolinie und eine dement-

¹⁾ Der vorliegende Aufsatz ist gegen Ende Oktober 1928 geschrieben.

sprechende Einwirkung auf die immer stärker werdenden retardierenden Tendenzen in Frankreich zu erwarten — das Erscheinen des »homo novus« Lord Cushendun auf dem diplomatischen Kampfplatze konnte nach Lage der Sache von Deutschland nur als eine weitere Komplikation zu seinen Ungunsten betrachtet werden. Immerhin wird man diese persönlichen Momente nicht überschätzen dürfen. Bei der starken sachlichen Gegensätzlichkeit der deutschen und französischen Räumungsthese — eine Gegensätzlichkeit, die das parlamentarische Reduell Stresemann-Briand noch Anfang Februar des Jahres mit beklemmender Klarheit ins Licht gerückt hatte — würde auch eine lückenlose Anwesenheit aller führenden Locarnomänner nicht ohne weiteres zu einem endgültigen Erfolge haben führen können. Genf konnte nur die Einleitung der deutschen Räumungsaktion bringen, nicht ihren Höhepunkt.

* * *

Der tatsächliche Ablauf der Geschehnisse hat denen recht gegeben, welche die Erstlingsaussichten der deutschen Räumungsaktion mit nüchternster Zurückhaltung beurteilt hatten. Nach dreimaligen Verhandlungen zwischen den fünf Signatarmächten des Rheinpaktes samt dem Vertreter Japans fanden die Sitzungen der »Big Six« am Sonntag, dem 16. September, ihren vorläufigen Abschluß mit der Bekanntgabe folgenden gemeinsam abgesprochenen *Communiqués*:

»A la fin de la troisième conversation qu'ils ont eu, les représentants de l'Allemagne, de la Belgique, de la France, de la Grande-Bretagne, de l'Italie et du Japon ont constaté avec satisfaction les conditions amicales dans lesquelles ont été envisagées les importantes questions qui ont fait l'objet de leurs échanges de vues.

L'accord s'est établi entre eux sur les points suivants:

1. Sur l'ouverture de négociations officielles relativement à la demande formulée par le chancelier du Reich au sujet de l'évacuation anticipée de la Rhénanie;

2. Sur la nécessité d'un règlement complet et définitif du problème des réparations et de la constitution pour atteindre ce but d'une commission d'experts financiers, désignée par les six gouvernements;

3. Sur le principe de la constitution d'une commission de constatation et de conciliation. La composition, le fonctionnement, l'objet et la durée de ladite commission seront soumis à des négociations entre les gouvernements.«

Wäre man für die Beurteilung des Verhandlungsverlaufs im »Comité des Six« sowie des Ergebnisses lediglich auf den Wortlaut dieser knappen offiziellen Mitteilung angewiesen, so könnte man der Versuchung ausgesetzt sein, die nunmehr geschaffene Sachlage in der Räu-

mungsfrage nach der Erfolgseite hin zu überschätzen. Tatsächlich liegt, soweit das deutsche Räumungsbegehren als solches und vor allem seine vertragsrechtliche Motivierung in Frage kommt, ein absolut negatives Ergebnis, ein klares französisches »Nein« vor. Die Negativität dieses Ergebnisses und die zunächst noch durchaus unüberbrückte Gegensätzlichkeit der deutschen und französischen Räumungsthese, sowohl rein rechtlich als politisch betrachtet, wird durch den äußerst geschickt redigierten Wortlaut dieses halbamtlichen, zweifellos aus der Feder Briands geflossenen Communiqués, das man eher als ärztliches Bulletin vom Krankenlager des Locarnogedankens bezeichnen könnte, so verschleiert, daß ein mindestens ungenaues Bild entsteht. Die Korrektur dieses irreführend optimistischen Eindrucks ist jedoch leicht zu bewerkstelligen an der Hand der ergänzenden Mitteilungen, welche sowohl der deutsche Reichskanzler wie der französische Außenminister unmittelbar im Zusammenhang mit der abschließenden Sitzung des »Comité des Six« der deutschen und französischen Presse persönlich gegeben haben. Aus diesen Darlegungen ergibt sich mit aller wünschenswerten Deutlichkeit, daß die drei Sitzungen im Hotel Beau Rivage charakterisiert waren durch ein bedeutsames Aufeinanderprallen zweier von Grund auf verschiedener Auffassungen über die Stellung und Funktion der Besatzungsbestimmungen im Rahmen des Versailler Vertragswerkes.

Die Vertretung des deutschen Räumungsbegehrens in Genf baute sich juristisch auf Artikel 431 V. V. auf. Nach Erfüllung der Entwaffnungsverpflichtungen und nach Annahme der durch den Dawesplan vorgesehenen vorläufigen Reparationsregelung sieht Deutschland die Voraussetzungen des genannten Artikels als erfüllt und damit die Räumungspflicht der Okkupationsmächte als fällig an. Für diese deutsche Auffassung des Artikels 431 konnte sich der Reichskanzler bei seiner Darlegung im »Comité des Six« auf die Vereinbarung beziehen, die am Tage des Ultimatums (16. Juni 1919) Wilson, Lloyd George und Clemenceau untereinander abgeschlossen hatten. Ihr letzter Abschnitt sah — hierin über den Wortlaut von Art. 431 hinausgehend — eine frühere Beendigung der Okkupationsperiode vor, »wenn Deutschland zu einem früheren Datum *Beweise seines guten Willens und befriedigende Garantien* gegeben hat«. Als diplomatisches Kuriosum verdient bemerkt zu werden, daß weder Briand noch Lord Cushendun die Existenz dieses Dokumentes kannten, obgleich es bereits am 3. Juli 1919 durch Lloyd George dem Unterhause vorgelegt worden war und sich außerdem auch im französischen Gelbbuch vom Jahre 1922 abgedruckt findet. Als »res inter alios acta« begründet die genannte Vereinbarung zwar keinen unmittelbaren deutschen Rechtsanspruch auf die Einlösung der unter den drei Staatsmännern gegebenen Zusage. Immerhin ist es ein äußerst charakteristisches und aufschluß-

reiches Interpretationsmittel für den von den Ententevertretern beabsichtigten Sinn des Artikels 431; ein Hilfsmittel, auf dessen Geltendmachung deutscherseits in diesem Zusammenhang nicht verzichtet werden konnte.

Neben der juristischen Argumentation sprachen für die deutsche Räumungsthese und die durch sie verlangte Aufhebung der Besetzung ohne Gegenleistung zwingende politische Gründe. Das Vertragswerk von Locarno, der Einbau Deutschlands in den Sicherheitsorganismus des Völkerbundes und der soeben in Paris unterschriebene Kriegsächtungspakt stellten politisch und im besonderen sicherheitspolitisch eine ganz neue Situation gegenüber derjenigen dar, die beim Abschluß des Versailler Vertrags und der Festsetzung der Besatzungsartikel vorlag. Zweifellos hat zu dem damaligen Zeitpunkt seitens der Ententemächte niemand eine so günstige und positiv gerichtete Weiterentwicklung der deutsch-französischen Beziehungen voraussehen können. Die weite Spannung der Besatzungsfristen ging vielmehr von der Voraussetzung einer intransigenten deutschen Haltung als dem Wahrscheinlicheren aus. Locarno und Genf haben diese Wahrscheinlichkeitsrechnung ad absurdum geführt. Unter diesen Umständen hatte Deutschland ein Recht, die Einlösung des im Artikel 431 bedingt gegebenen Räumungsversprechens — abgesehen von der rein juristischen Betrachtung — als die politische und moralische Konsequenz aus der durch Locarno geschaffenen Gesamtsituation zu betrachten und zu fordern.

Von französischer Seite wurde, wie zu erwarten war, weder die rechtliche noch die politische Argumentation der deutschen Räumungsthese angenommen. Aus den Darlegungen des französischen Außenministers wie aus inspirierten Presseäußerungen ging klar hervor, daß Frankreich sich weder auf Grund des Artikels 431 noch auf Grund der Locarnopolitik verpflichtet fühle, eine frühere Räumung ohne Gegenleistung in Erwägung zu ziehen. Die für Frankreich in Frage kommenden Gegenleistungen liegen sowohl auf finanziellem bzw. reparationspolitischem als auch auf sicherheitspolitischem Gebiet. In dem ersteren Betracht kommt nach französischer Auffassung eine Räumung erst dann in Frage, wenn an die Stelle der provisorischen Daweslösung eine Definitivlösung getreten ist, die den französischen Mindestforderungen entspricht. Nach der sicherheitspolitischen Seite soll vor allem das Entmilitarisierungsrecht nach Artikel 42, 43, 44 und 180 des Versailler Vertrags in seiner praktischen Anwendbarkeit eine weitergehende Klärung und Fixierung erfahren. Durch den Vertrag von Locarno habe Deutschland gegenüber den weitgehenden Bestimmungen des Art. 44 eine erhebliche Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts Frankreichs im Falle deutscher Entmilitarisierungsverstöße erreicht, zugleich

aber auch die Zuständigkeit des Völkerbundes nach Maßgabe des Art. 4 des Westpaktcs anerkannt. Ebenso habe es durch seine Zustimmung zu der Neufassung der Investigationsbestimmungen vom 11. Dezember 1926 die Möglichkeit einer Sonderabmachung mit Frankreich nicht grundsätzlich von sich gewiesen. Notwendig erscheine nunmehr in Übereinstimmung mit Artikel 4 des Locarno-Vertrags eine Vereinbarung zwischen Deutschland und Frankreich, welche die praktische Durchführung der Entmilitarisierungsbestimmungen durch die Einrichtung eines Organismus sichere, dem diese Sonderaufgabe zu übertragen sei. Der beste und reibungsloseste Weg bestehe darin, daß man eine Kommission aus Vertretern der an der Besatzung bzw. Locarno beteiligten Mächte einsetze. Neben diesen Vertretern solle auch ein deutsches Mitglied mit gleichen Rechten beteiligt sein. Diese Kommission solle nicht nur etwaige französische oder belgische Beschwerden wegen Verletzung der Entmilitarisierungsbestimmungen durch Deutschland prüfen, sondern auch deutsche Beschwerden gegen französische oder belgische Handlungen, die als rechtswidrige Bedrohung der deutschen Grenze betrachtet werden könnten. Es handle sich also keineswegs um einen Organismus mit einseitiger Kontrolltendenz gegen Deutschland, sondern um eine Art Schieds- und Friedensinstanz, vor der Beschwerden beider Seiten im Geiste der Versöhnung und des nachbarlichen Vertrauens erledigt werden könnten. Auf diese Weise werde man das schwerfällige und unter Umständen peinliche Verfahren vor dem Völkerbundsrat in den meisten Fällen vermeiden können — ein Erfolg, der im Interesse der freundschaftlichen Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten nur zu wünschen sei. Um den besonderen Charakter dieser Kommission auch in aller Öffentlichkeit eindeutig zu bezeichnen und gegen begriffliche Mißdeutungen zu schützen, stelle der von französischer Seite in Aussicht genommene Name »Commission de Constatacion et de Conciliation« einen bewußten Gegensatz zu anderen Kontrollformen dar, die zum Vergleich herangezogen werden könnten.

* * *

Auf eine kurze Formel gebracht stellte sich demnach sehr bald nach Beginn der Genfer Aussprache die Divergenz der deutschen und französischen Räumungsthese folgendermaßen dar:

Deutschland verlangt die Räumung ohne Gegenleistung als sein Recht auf Grund seiner Vertragserfüllung und als logisches Postulat seiner Locarno- und Völkerbundspolitik.

Frankreich fordert demgegenüber, sowohl durch reparationspolitische als durch sicherheitspolitische Zusatzleistungen aus dem noch besetzten Rheinlande »herausgekauft« zu werden.

Die deutsche Delegation war infolgedessen gezwungen, sowohl zu der reparationspolitischen wie zu der sicherheitspolitischen »contrepartie« Stellung zu nehmen. Und zwar sowohl grundsätzlich als realpolitisch.

Gegenüber der französischerseits vertretenen Verbindung zwischen dem deutschen Räumungsanspruch und der endgültigen Lösung der Reparationsfrage mußte Deutschland in logischer Fortführung seines bisherigen Standpunktes darauf bestehen, daß es weder rechtlich noch politisch ein »Junctim« zwischen diesen beiden Fragen anerkennen könne. Unter grundsätzlicher Wahrung seines Rechtsstandpunktes erklärte es sich jedoch bereit, sich an jedem Versuch zur Erarbeitung einer endgültigen Reparationslösung aktiv zu beteiligen. Dieser Teil der Beratungen verlief daher ohne nennenswerte Auseinandersetzungen.

Unter diesen Umständen gestalteten sich die *sicherheitspolitischen Forderungen* Frankreichs notwendigerweise zu dem *zentralen Diskussions- und Kampfobjekt* der Verhandlungen.

In Übereinstimmung mit den von Reichsaußenminister Dr. Stresemann seinerzeit im Reichstag abgegebenen Erklärungen konnte der deutsche Verhandlungsführer in Genf lediglich den Standpunkt einnehmen, daß eine solche Feststellungs- und Vergleichskommission, wie sie von französischer Seite gefordert wurde, nur bis zu dem vertragsrechtlichen Verfalltermin der Besetzung im Jahre 1935 in Betracht kommen könne. Zudem könne ihre Tätigkeit nicht vom Zeitpunkt der Räumung der zweiten Zone, sondern erst nach vorzeitiger Räumung der dritten Zone beginnen. Man wird bei objektiver Beurteilung zugestehen müssen, daß die Einwilligung Deutschlands in eine solche Kommission auch in dieser Beschränkung rein rechtlich gesehen eine Abschwächung des bedingungslosen Räumungsanspruches darstellte. Aus realpolitischen Gründen würde es jedoch kaum zu rechtfertigen gewesen sein, diese Konzession abzulehnen.

Es stellte sich jedoch sehr bald heraus, daß die Instruktionen des französischen Außenministers diesem nicht erlaubten, auf die Kommissionsforderung über 1935 hinaus zu verzichten. Um so mehr bemühte sich Briand, die Annehmbarkeit seiner Forderung dadurch nachzuweisen, daß er die Tendenz seines Vorschlages in möglichst günstiges Licht zu rücken bestrebt war. An seinen Darlegungen war zweifellos die eine Behauptung neu, daß die von ihm vorgeschlagene Kommission in gewissem Sinne in der logischen Weiterentwicklung der Locarnoabmachungen liege. Nach Artikel 4, Ziffer 1 des Rheinpaktes seien Verstöße gegen die in ihm enthaltenen Verpflichtungen vor den Völker-

bundsrat zu bringen. Sein Vorschlag beabsichtige nur, vor dem Ratsverfahren ein leichteres Kommissionsverfahren einzuschleiben, um eine gütliche Regelung zu versuchen. Eine solche Zwischeninstanz bedeute keinerlei einseitiges Opfer für Deutschland, da er bereit sei, die Gegenseitigkeit im Rahmen der Vertragsverpflichtungen zuzugestehen.

Ohne von vornherein die von Briand entwickelten »mildernden Umstände« in Bausch und Bogen ablehnen zu wollen, muß zunächst einmal darauf hingewiesen werden, daß vom rein rechtlichen Gesichtspunkt aus ein *Anspruch* Frankreichs auf die Einrichtung einer solchen Zwischeninstanz nicht geltend gemacht werden kann. Sie hat weder in dem Vertrag von Versailles eine rechtliche Stütze, noch läßt sich aus dem Locarnovertrag eine Verbindlichkeit nach dieser Richtung ableiten. Unter diesen Umständen ist es das gute Recht Deutschlands, in aller Nüchternheit zu erwägen, wieweit politische Gründe die Erörterung oder gar Annahme eines solchen Vorschlages nahelegen oder widerraten. Diese Prüfung ist innerhalb der deutschen Delegation mit allem Ernst und in voller Unbefangenheit erfolgt. Wenn sie zu dem Ergebnis führte, im Rahmen der Genfer Verhandlungen und in voller Übereinstimmung mit der Auffassung des Reichskabinetts der französischen Forderung auf Überschreitung des Jahres 1935 ein klares Nein entgegenzusetzen, so wird man außerhalb Deutschlands begreifen müssen, daß nach Lage der Sache und in Würdigung der rechtlichen und politischen Gesamtsituation eine andere Entscheidung nicht verantwortet werden konnte.

* * *

Es ist begreiflich, daß die deutsche Stellungnahme zu dem französischen Kommissionsvorschlag nicht unbeeinflußt bleiben konnte von Bedenken, die frühere und aggressivere *Phasen der französischen Sicherheitspolitik* innerhalb der deutschen Öffentlichkeit hervorgerufen hatten. Wer die Entwicklungskurve dieser französischen Sicherheitswünsche²⁾, angefangen von gewissen geheimen Kriegsabmachungen

²⁾ Folgende *Daten* mögen das Auf und Ab dieser französischen Sicherheitspolitik kurz beleuchten:

12. Januar 1917. Ministerpräsident Briand an den französischen Botschafter in London, Paul Cambon: Forderung der Trennung des linken Rheinufer (einschließlich der Saar) von Deutschland und Neutralisierung des Gebietes.

14. Februar 1917. Note des russischen Außenministers an den französischen Botschafter in Petersburg betr. Geheimabmachung zwischen Frankreich und Rußland: Politische und wirtschaftliche Abtrennung des linken Rheinufer von Deutschland, Autonomisierung und Neutralisierung des Gebietes nebst zeitlich nicht beschränkter französischer Okkupation.

bis zu den Verhandlungen von Versailles, und Frankreichs politischer Haltung nach Versailles kennt und sie sich in ihrer anfänglichen Brutalität und ihrem langsam abebbenden Elan vergegenwärtigt, wird zugestehen können, daß die französische Diplomatie sich hier, durch die Verhältnisse gezwungen, auf einem dauernden Rückzuge befindet.

28. November 1918. Note des Marschalls Foch an Clémenceau: Trennung der linksrheinischen Gebiete von Deutschland, Schaffung »verhältnismäßig unabhängiger Staaten«. Ablehnung der militärischen »Neutralisierung«. Forderung der militärischen Verwendung der wehrfähigen Bevölkerung im Kriegsfall gegen Deutschland.

10. Januar 1919. Note des Marschalls Foch an die Bevollmächtigten der Mächte: Politische und wirtschaftliche Trennung des linken Rheinufer von Deutschland, Autonomisierung des Gebietes, alliierte Besatzung »sine die«. Erstmaliger Vorschlag einer rechtsrheinischen „militärisch neutralisierten Zone“.

11. Februar 1919. Erklärung Wilsons gegenüber dem Völkerbundsaußschuß: Ablehnung der ganzen Kontrollidee.

6. u. 11. März 1919. Anfangsentwürfe für den Obersten Kriegsrat betr. Entmilitarisierung des linken Rheinufer und einer rechtsrheinischen 50 km-Zone.

12. März 1919. Französischer Vorschlag für den Sonderausschuß der Sachverständigen: Verlegung der deutschen Westgrenze an den Rhein, Schaffung einer 50 km breiten entmilitarisierten Zone östlich der deutschen Westgrenze, Autonomisierung der linksrheinischen Gebiete (außer Elsaß-Lothringen) in einem oder mehreren Staaten unter dem Schutz des Völkerbunds.

14. März 1919. Französische Note an Wilson und Lloyd George: Militärische Besetzung des Rheines durch eine interalliierte Truppe mit der unmittelbaren und dauernden Folge der Abtrennung des linken Rheinufer vom Deutschen Reich. Entwaffnung Deutschlands und Völkerbund bietet keine hinreichende Bürgschaft. Unter Voraussetzung angebotener Schutzbürgschaft Großbritanniens und Nordamerikas und ihrer militärischen Unterstützung gegen deutsche Angriffshandlung ist französische Minimalforderung: 30 jährige Besetzung, Entmilitarisierung des linken Rheinufer und einer rechtsrheinischen 50 km-Zone, ständige britisch-nordamerikanisch-französische Aufsichtskommission. Nach Ablauf der Besetzungsfrist bei Verletzung militärischer Friedensbestimmungen Recht zur Besetzung der Rheinlinie nebst 5 Brückenköpfen im Umfang von 20 km.

17. März 1919. Scharfe Erklärung Wilsons gegen eine dauernde militärische Kontrolle.

28. März 1919. Note Wilsons: Formulierung für die späteren Artikel 42, 43, 44. Inaussichtstellung besonderen Schutzvertrags mit den Vereinigten Staaten.

2. April 1919. Französische Note: Vorschlag, Völkerbundsrat als Beschwerde- und Prüfungsinstanz bei Verfehlungen Deutschlands gegen Entmilitarisierung und Abrüstung zu bestimmen.

12. April 1919. Note Wilsons: Ablehnung französischen Vorschlags, da Anrufungsmöglichkeit des Völkerbundes wegen Friedensbedrohung an sich schon gegeben.

15. April 1919. Französische Note: Forderung, die Kontrollklausel in die Völkerbundssatzung oder in die militärischen Vorschriften des Friedensvertrags aufzunehmen.

17. April 1919. Formulierung Wilsons: »Solange der gegenwärtige Vertrag in Kraft bleibt, verpflichtet sich Deutschland, sich jeder Untersuchung zu unterwerfen, die der Völkerbundsrat für notwendig hält.

22. April 1919. Zusammenkunft Wilsons, Lloyd Georges und Clémenceaus. Anweisung an das Redaktionskomitee für die Entmilitarisierung des Rheinlandes: Verbindung der Kontrollklausel mit den Entmilitarisierungsbestimmungen.

Sie selbst hat heute ein klares Empfinden für die verstärkten Schwierigkeiten ihrer Position, für die erhebliche Verschiebung der gesamtpolitischen Lage zugunsten Deutschlands. Auch scheint das Vertrauen in die juristischen Grundlagen ihrer Forderungen nicht so unerschütterlich zu sein, wie es gelegentlich darzustellen beliebt wurde. Aus all' diesen Gründen liegt es für sie nahe, die Durchsetzung ihrer sicherungspolitischen Restforderungen in verhandlungstaktische und psychologische Verbindung mit der Räumungsfrage zu bringen — augenscheinlich aus der Erkenntnis heraus, daß außerhalb einer solchen ganz einzigartigen Pression sich in Deutschland wohl niemand finden würde, der die Erfüllung ihrer Wünsche für tragbar hielte. Aus ähnlichen Erwägungen heraus ist man auch auf den Gedanken verfallen, das ominöse Wort Kontrolle aus der Firmenbezeichnung zu löschen, und an seine Stelle den weniger verfänglichen Namen einer »Commission de Constataion et de Conciliation« zu setzen. Trotz dieser geschickten und von Herrn Briand wohl auch loyal gemeinten Maskerade wird man jedoch über den eigentlichen Charakter, die rechtliche Bedeutung und die weittragende Effektivität einer solchen Kommission nicht im Zweifel sein können. Die nunmehr vorgeschlagene Vergleichskommission ist für die deutsche Öffent-

6. Mai 1919. Abmachung zwischen Wilson und Lloyd George einerseits und Clémenceau andererseits wegen französisch-nordamerikanischen und französisch-englischen Schutzvertrags. In dieser Abmachung sind die Kontrollklauseln noch in Verbindung mit den Entmilitarisierungsbestimmungen.

7. Mai 1919. Übergabe des schon vor dem 6. Mai fertiggestellten Versailler Vertragsentwurfs an Brockdorff-Rantzau: Kontrollklausel ist aus Teil III beseitigt und den Bestimmungen über Landheer, Seemacht und Luftfahrt am Schlusse von Teil V beigefügt.

27. September 1924. Sogenanntes Investigationsprotokoll: Anwendbarerklärung des Artikels 213 und der in ihm vorgesehenen Untersuchungen auf entmilitarisierte Gebiete. An solche Punkte entmilitarisierter Zonen, an denen kontinuierliche Untersuchung als notwendig erwiesen ist, können gewisse »ständige Elemente« abgeordnet werden.

16. Oktober 1925. Schlußprotokoll von Locarno; Westpakt, Artikel 4: Zuständigkeit des Völkerbundsrates bei Verletzung der Entmilitarisierungsbestimmungen.

11. Dezember 1926. Feststellungsbeschluß des Völkerbundsrates zu dem Investigationsprotokoll vom 27. September 1924 und teilweise Rektifizierung zugunsten Deutschlands. Anwendbarerklärung des Artikel 213 auf die entmilitarisierte Rheinlandzone in gleicher Weise wie auf die übrigen Teile Deutschlands ausschließlich im Rahmen der allgemeinen Entwaffnungsbestimmungen. Dauernde Überwachungselemente (Éléments stables) nur möglich auf dem Wege freiwilliger Vereinbarung.

16. September 1928. Französischer Vorschlag auf Einrichtung einer »Commission de Constataion et de Conciliation« als Zwischeninstanz für die Erledigung von Entmilitarisierungsbeschwerden und sonstiger Meinungsverschiedenheiten wegen Grenzbedrohung im Westen.

Die einschlägigen Aktenstücke sind im Auszug übersichtlich zusammengestellt in der verdienstvollen Veröffentlichung von Karl Linnebach, Die Entmilitarisierung der Rheinlande und der Vertrag von Locarno, Berlin 1927, wo auf die ursprünglichen Quellen verwiesen ist.

lichkeit kein »Mädchen aus der Fremde«. Es handelt sich für jeden Kenner der sicherheitspolitischen Vergangenheit der französischen Nachkriegspolitik um eine alte Bekannte, allerdings in friedlicherer und betont freund-nachbarlicher Aufmachung. Die veränderte Inszenierung ihres Auftretens kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Identität der Ziele geblieben ist. Die »Vergleichskommission« von heute ist in den Berechnungen der französischen Staatsmänner zweifellos dazu bestimmt, die Erbin wenigstens eines Teiles der Hoffnungen zu werden, die man früher mit anderen, weit gefährlicheren Projekten verbunden hat. Ihr Erscheinen weckt automatisch auf deutscher Seite die Erinnerung an die erste Fassung des *Investigationsprotokolls* vom 27. September 1924, in dessen 5. Kapitel es heißt: »In den vom Rat festgesetzten Fristen und mit seiner Zustimmung können die Vorsitzenden der Untersuchungsausschüsse an solche Punkte der entmilitarisierten Zone, an denen die Kontinuität der Untersuchung sich als notwendig erweisen sollte, gewisse *ständige Elemente* abordnen«³⁾. Derselbe Gedanke kehrt 1925 in dem von Frankreich mit Nachdruck vertretenen sogenannten *Genfer Protokoll* wieder, dessen Artikel 9 besagt: »Die entmilitarisierten Zonen, die auf Grund gewisser Verträge oder Conventionen bereits bestehen, oder die in Zukunft zwischen zustimmenden Staaten eingerichtet werden können auf Antrag und auf Kosten eines oder mehrerer der angrenzenden Staaten den Gegenstand einer vom Völkerbundsrat einzurichtenden zeitweiligen oder ständigen Kontrolle bilden«⁴⁾. Infolge der Nichtannahme des Genfer Protokolls ist letztere Bestimmung zwar nie innerhalb des Völkerbundes Rechtens geworden. Die ebenso weitgehende Kontrollklausel des ursprünglichen *Investigationsprotokolls* von 1924 gab dann bei der Dezembertagung des Rates 1926 gelegentlich der *Deklaration zu den Investigationsbestimmungen* Anlaß zu scharfen und grundsätzlich bedeutungsvollen Auseinandersetzungen zwischen Deutschland und den übrigen Ratsmächten, vor allem mit Frankreich. Sie fanden ihren Abschluß durch den Benesbericht vom 11. Dezember 1926 und den auf ihm aufbauenden Völkerratsbeschluß vom gleichen Tage. Im Gegensatz zu der bisher von Frankreich vertretenen These erkannte der Ratsbeschluß an, daß die im Kapitel 5

3) *Chapitre V. — Zones démilitarisées*: »Dans les délais fixés par le Conseil, et avec l'approbation de ce dernier, les présidents des commissions d'investigation pourront détacher certains éléments stables sur tels points des zones démilitarisées où s'imposerait la continuité de l'investigation.«

4) *Article 9, 2*: »Les zones démilitarisées déjà existantes en vertu de certains Traités ou Conventions, ou qui seraient établies à l'avenir entre Etats également consentants, pourront faire l'objet d'un contrôle temporaire ou permanent, organisé par le Conseil, à la demande et aux frais d'un ou de plusieurs Etats limitrophes.«

vorgesehenen ständigen Überwachungselemente (Eléments locaux stables et permanents) in Artikel 213 des Versailler Vertrages keine rechtlichen Grundlagen besitzen, und demgemäß »nur auf Grund einer Konvention unter den beteiligten Regierungen eingerichtet werden können« 5). Diesem nach langwierigen Kulissenverhandlungen zustande gekommenen Beschluß eignet ein bedeutsamer und — wie man heute wohl feststellen kann — nicht ganz unbedenklicher Mangel an letzter Klarheit. Jedenfalls würde eine schärfere Differenzierung zwischen den allgemeinen Entwaffnungsverpflichtungen, die das gesamte deutsche Staatsgebiet einschließlich des Rheinlandes erfassen, und den Sonderverpflichtungen des Entmilitarisierungsstatuts erwünscht gewesen sein, wenn auch zugegeben werden muß, daß die Bezugnahme auf Art. 213 den deutschen Rechtsstandpunkt hinreichend wahrte. Der letzte Satz der Ziffer 4 des Ratsbeschlusses könnte zudem den Eindruck erwecken, als ob die deutsche Regierung ihre Bereitwilligkeit zur vereinbarungsmäßigen Einrichtung einer Sonderkontrolle für das entmilitarisierte Gebiet habe in Aussicht stellen wollen. Wir halten eine solche Ausdeutung für verfehlt. Wir sehen in diesem Satz nur eine diplomatische, vielleicht allerdings zu diplomatische und verschleierte Feststellung der Vertragswidrigkeit des ersten Investigationsprotokolls, auf deren schärfere Herausarbeitung man verzichtete, nachdem in der Sache eine bedeutungsvolle Rektifizierung gegen starke Widerstände gelungen war. Immerhin bedeutete diese deutscherseits angenommene Formulierung ein Zugeständnis, das bei der Mentalität des französisch-belgischen Rheinlandpartners dem Gedanken der vertraglichen Schaffung solcher Kontrollorgane nur zu leicht neuen Auftrieb geben konnte. Tatsächlich hat nunmehr die französische Kommissionsforderung an diesem Punkte, wo die weitherzige Politik Dr. Stresemanns im Dezember 1926 eine entgegenkommende Geste gemacht hatte, ihren juristischen und politischen Hebel angesetzt und in geschickter Verbindung mit der in den Locarnoverträgen, Artikel 4 geschaffenen Rechtslage die Initiative zur einseitigen Ausgestaltung des Sicherheitsorganismus am Rhein ergriffen. Wir stehen hier vor einem eindrucksvollen, wenn auch vom deutschen Standpunkt aus unerfreulichen Beweise für die oft bekundete Meisterschaft der französischen Diplomatie in der weitsichtigen und etappenweisen Vorbe-

5) *Procès-Verbal* de la 43^{ème} Session du Conseil (6.—11. déc. 1926) p. 162, n. 4: »Il est entendu que les dispositions de l'article 213 du Traité de paix avec l'Allemagne sur les investigations sont applicables à la zone rhénane démilitarisée comme aux autres parties de l'Allemagne. Ces dispositions ne prévoient pas, dans cette zone plus qu'ailleurs, une spécialisation de contrôle par les éléments locaux stables et permanents. Dans la zone rhénane démilitarisée, de tels éléments spéciaux non prévus par l'article 213 ne peuvent être établis que par convention entre les gouvernements intéressés.«

reitung ihrer letzten Ziele. Die in Locarno 1925 und in Genf im Dezember 1926 geschaffene rechtliche und politische Position bleibt zunächst auf lange Zeit scheinbar unbeachtet und ungenutzt. Die unverzügliche Realisierung der in ihr beschlossenen Möglichkeiten würde unmittelbar nach Locarno und nach Deutschlands Eintritt in den Völkerbund unnötigerweise Kontrastgefühle da ausgelöst haben, wo man an einer möglichst ungestörten Aufrechthaltung der Locarnostimmung zunächst noch politisch stark interessiert war. Irgendein *periculum in mora* lag zudem für Frankreich ja auch nicht vor. Solange die Räumungsfrage nicht unmittelbar akut wurde, bestand französischerseits kein Anlaß, die Rheinkontrollfrage akut werden zu lassen. Daß diese scheinbare Uninteressiertheit jedoch keineswegs den amtlichen Auffassungen entsprach, machte der weitere Ablauf der Geschehnisse offenbar. In demselben Augenblick, wo die Umriss der deutschen Räumungsaktion übersehbar zu werden begannen, fingen auch die sicherheitspolitischen Aspirationen Frankreichs an, sich erneut in den Vordergrund zu schieben. Der Räumungsforderung Stresemanns im Februar 1928 setzte Briand in seiner bekannten Senatsrede die Reparations- und sicherheitspolitische Gegenthese Frankreichs entgegen. Um so auffälliger muß es berühren, daß die amtliche deutsche Diplomatie auf Grund ihrer vorherigen Rekognoszierung in Paris und anderswo die Verhandlungen in Genf in der Überzeugung einleitete, daß ein sicherheitspolitischer Vorstoß Frankreichs in Verbindung mit der Räumungsfrage nicht zu erwarten sei. Auch Stresemanns Pariser Besuch und seine Unterhaltungen mit Herrn Poincaré und Herrn Briand hatten bezeichnenderweise nichts ergeben, was zu einer Korrektur dieses amtlichen Optimismus Veranlassung gegeben hätte. Unter diesen Umständen mußte die Enttäuschung um so größer und nachhaltiger sein.

* * *

Eine nüchterne juristische Nachprüfung der französischen Kommissionsvorschläge ergibt die Feststellung, daß sie über die vertragsrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands zweifellos hinausgreifen. Der Kreis der einschlägigen deutschen Vertragspflichten ist bestimmt durch Artikel 42 und 43 in Verbindung mit dem Artikel 180 des Versailler Vertrags. Sie verpflichten Deutschland zur Entfestigung des gesamten linksrheinischen Gebietes und darüber hinaus eines rechtsrheinischen Gebietsstreifens in einer Tiefe von 50 km östlich des Stromes und untersagen innerhalb der genannten Zone die ständige oder zeitweise Unterhaltung oder Sammlung von Streitkräften, die Abhaltung jedweder militärischer Übungen, sowie die Beibehaltung irgendwelcher materieller Vorkehrungen für eine Mobilmachung. Nirgendwo jedoch findet sich in redaktionellem oder rechtlichem Zusam-

menhang mit diesen Sonderbestimmungen eine Vertragsvorschrift, die Deutschland — neben und außer den allgemeinen Abrüstungsverpflichtungen — die Duldung einer speziellen Entmilitarisierungskontrolle für die Rheinlandzone auferlegt. Die Investigationsordnung, welche der Völkerbundsrat am 27. September 1924 verabschiedet hat, bezieht zwar in Kapitel I und V auch die Entmilitarisierungsbestimmungen der Friedensverträge ebenso wie alle anderen Bestimmungen über Landheer, Marine und Luftschiffahrt in Bausch und Bogen in den Aktionsradius des völkerbundlichen Investigationsrechtes ein.

Bei näherer Nachprüfung läßt sich jedoch mit guten, ja mit entscheidenden Gründen dartun, daß diese Konstruktion einer besonderen Kontrollbefugnis — über die Bestimmungen des Artikels 213 und 180 hinaus — eine vertragsrechtliche Grundlage nicht besitzt. Deutschland hat — ebenso wie die übrigen mit ihm im Kriege verbündeten Mittelstaaten: Österreich, Ungarn und Bulgarien — in Artikel 213 des Versailler Vertrags die Verpflichtung übernommen, während der Dauer der Friedensverträge »jede Untersuchung zu dulden, die der Rat des Völkerbundes mit Mehrheitsbeschluß für notwendig erachtet«. Der Versuch, zwischen dieser Bestimmung und den Entmilitarisierungsverpflichtungen der Artikel 42 und 43 eine Brücke zu schlagen, muß jedoch aus rein rechtlichen Gründen als verfehlt bezeichnet werden. Die konstruktive Stellung des Artikels 213 im Gesamtrahmen des Vertrages läßt für jeden objektiv Urteilenden klar erkennen, daß ihm damit eine Funktion zugewiesen würde, die ihm juristisch nicht zukommt. Artikel 213 bildet die Schlußbestimmung des Teiles V des Versailler Vertrags und bezieht sich als solche natur- und sinngemäß lediglich auf diejenigen deutschen Vertragsverpflichtungen militärpolitischen Einschlags, die innerhalb des durch ihn gedeckten Vertragsteils festgelegt sind. Lediglich diese allgemeinen, das gesamte deutsche Staatsgebiet erfassenden Abrüstungsverpflichtungen unterstehen automatisch mit der Beendigung der Tätigkeit der interalliierten Militärkontrollkommission den Kontrollbefugnissen bzw. dem Investigationsrecht des Völkerbundsrates. Jede Ausdehnung dieser Investigationsrechte auf andere vertragsrechtliche Tatbestände hat im Vertragstexte selbst keinen Boden. Selbstverständlich soll damit nicht behauptet sein, daß das entmilitarisierte Gebiet überhaupt nicht zum Investigationssprengel werden könnte. Der Gegenstand einer etwaigen Investigation könnte sich jedoch nur aus einer Verletzung der allgemeinen deutschen Abrüstungsbestimmungen ergeben, nicht aus einer behaupteten Verfehlung gegen die Sonderbestimmungen der Artikel 42 und 43 ⁶⁾. Man mag französischerseits der

⁶⁾ Der Pflichtbereich des Art. 180, der als zu Teil V gehörig ebenfalls dem Art. 213 untersteht, gehört der Vergangenheit an und kommt infolgedessen für die gegenwärtige Rechtslage nicht mehr in Frage.

Meinung sein, daß es ein Fehler war, die Entmilitarisierungsbestimmungen über das Rheinland dadurch in ihrer Effektivität abzuschwächen, daß eine vertragsrechtliche Festlegung einer Kontrollinstanz unterblieb. Politische Erwägungen dieser Art kommen auf alle Fälle heute zu spät und können kein Recht dazu geben, die behauptete Lücke in dem engen Zwangsnetz von Versailles dadurch auszufüllen, daß man juristische Konstruktionen an ihre Stelle setzt, die einer kritischen Nachprüfung nicht standzuhalten vermögen. Im übrigen kann nicht nachdrücklich genug darauf hingewiesen werden, daß die Entmilitarisierungsartikel wahrhaftig weit genug davon entfernt sind, eine »lex imperfecta« darzustellen. Sie stehen unter der Sanktion des Artikels 44, der jede Verletzung der Artikel 42 und 43 als feindliche Handlung gegen die Versailler Signatarmächte stigmatisiert und damit automatisch in die Aktionssphäre des Artikel 11 des Völkerbundspaktes überleitet. Die ernsten Konsequenzen, die sich aus dieser Sachlage bei einer deutschen Verfehlung gegen die Entmilitarisierungsbestimmungen ohne weiteres ergeben, sind an sich ein hinreichend starkes Abschreckungsmittel, so daß es einer weiteren Verschärfung durch die Einrichtung einer besonderen Überwachungsinstanz in keiner Weise bedarf. Abgesehen davon, daß angesichts der Rüstungsdistanz zwischen Frankreich und Deutschland eine ernsthafte Gefährdung der Westgrenze praktisch in das Reich der Illusion gehört.

In diesem Zusammenhang ist ein Umstand von Interesse, der für die Beurteilung der juristischen und politischen Gesamtsituation, wie auch der die *Sonderkontrolle* ablehnenden deutschen Haltung von nicht unwesentlicher Bedeutung ist. Augenscheinlich empfindet Frankreich heute das Fehlen einer Sonderkontrollinstanz für die praktische Durchführung der Entmilitarisierungsbestimmungen als eine unbequeme Lücke in dem Versailler Vertragswerk. Statt von Deutschland unter dem Druck der Okkupation eine nachträgliche Ergänzung zu erpressen, würde es besser daran tun, sich an die Genesis der einschlägigen Vertragsbestimmungen zu erinnern und an die immerhin befremdlichen Vorgänge, die dazu führten, daß Artikel 213 aus Teil III des Vertragsentwurfs nach Teil V verlegt wurde. An der Hand der bisher veröffentlichten Akten ist an der Feststellung nicht vorbeizukommen, daß das unter französischer Leitung stehende Redaktionskomitee entgegen den offiziell gefaßten Beschlüssen und im Widerspruch mit den protokollarisch festgelegten Anweisungen eine »Transplantation« durchgeführt hat, die von Wilson und Lloyd George in ihren ersten Anfängen zweifellos nicht bemerkt, offenbar auch in ihrer rechtlichen Bedeutung kaum gewürdigt worden ist. Jedenfalls aber ist durch diese eigenmächtige Aktion die von Wilson nach langem und erbittertem Widerstande zugestandene Kontrolle für die entmilitarisierte Zone von

ihrer zunächst beabsichtigten Zielbestimmung losgerissen worden und in den rechtlichen Rahmen der allgemeinen deutschen Entwaffnungsverpflichtungen geraten. Die sich aus dieser Verfügung ergebende Kontrollbelastung Deutschlands ist damit sowohl extensiv als intensiv erheblich größer geworden, als es den anfänglichen Absichten Wilsons entsprach. Eine unbestreitbare, wenn auch heute von Frankreich als peinlich empfundene Rechtsfolge hat aber das von der Redaktionskommission vorgenommene Rangiermanöver zweifellos gehabt: den Wegfall jeder Verpflichtung Deutschlands zur Duldung einer die Artikel 42 und 43 als solche bezielenden Sonderkontrolle. Angesichts dessen stellt der französische Anspruch auf Einrichtung einer solchen Sonderkommission ein zweifelloses Plus gegenüber den Versailler Vertragsbestimmungen dar, gegen das sich Deutschland mit Recht ablehnend verhält. Unter diesen Umständen ist es begreiflich, daß Frankreich seine Kontrollwünsche weniger auf der Grundlage von Versailles als auf einem anderen Wege, und zwar in Verbindung mit den Bestimmungen des Locarnovertrags zu erreichen sucht.

* * *

In dem weitgehenden *Kriegsverhütungssystem des Vertragswerks von Locarno* spielen die Entmilitarisierungsverpflichtungen des Versailler Vertrags sowie die auf ihnen aufgebauten und ihre Anwendung fortentwickelnden Bestimmungen des Artikels 2, Abs. 2, 1, Artikel 4 und Artikel 5 eine bedeutungsvolle Rolle. Unter den drei einzigen, strikte zu interpretierenden Ausnahmen, welche das grundsätzliche Kriegsverbot des Artikels 2 noch zuläßt, figuriert — neben zwei der Sphäre des Völkerbundsrechtes angehörigen Sonderfällen — an erster Stelle eine qualifizierte Form der Verletzung der Entmilitarisierungsverpflichtungen der Artikel 42 und 43 des Versailler Vertrags. Gegenüber der früheren Rechtslage, wonach jeder deutsche Verstoß gegen die genannten Artikel das Einmarschrecht Frankreichs und Belgiens automatisch fällig werden ließ — ein Zustand, dessen Gefahren das Deutsche Reich gelegentlich der im Gegensatz zu England erfolgten französischen Maingaubesetzung am 6. April 1920 zum erstenmal schmerzlich erfahren hat —, schafft Artikel 2, Absatz 2, 1 einen beachtlichen und im Interesse der internationalen Rechtssicherheit erfreulichen Fortschritt. Der völkerrechtliche Grundsatz der Zurückweisung von Vertragsverletzungen durch *adäquate* Gegenmittel ist damit wieder in sein Recht eingesetzt und auf diese Weise eine Gefahrenquelle für den allgemeinen Frieden beseitigt. Eine etwaige deutsche Verletzung der Entmilitarisierungsvorschriften der Artikel 42 und 43 entbindet nach locarno-rechtlichen Grundsätzen Frankreich und Belgien nur dann von dem

prinzipiellen Kriegsverbot des Artikels 2 des Westpaktes, wenn a) eine flagrante, d. h. vor aller Augen sich offen vollziehende Verletzung, b) eine nichtprovozierte Angriffshandlung vorliegt, und c) im Hinblick auf Truppenansammlungen in der entmilitarisierten Zone von seiten des Bedrohten bzw. Angegriffenen ein sofortiges Handeln notwendig ist.

Nur in diesem ganz besonderen Einzelfall, dessen Tatbestandsmomente wohl nicht allzu leicht auf Bagatell-Verletzungen anwendbar sein dürften, bleibt Frankreich und Belgien das Recht der bewaffneten Gegenaktion gewahrt und genügt die gleichzeitige oder nachträgliche Anrufung des Völkerbundsrates, dessen »Empfehlungen« für die endgültige Liquidierung des Streitfalles auch dann maßgebend bleiben. In allen anderen Fällen behaupteter Verletzungen der Entmilitarisierungsbestimmungen durch Deutschland sind Frankreich und Belgien auf Grund von Artikel 4, 1 des Westpaktes verpflichtet, den Streitfall ohne weiteres vor den Völkerbundsrat zu bringen. Sobald letzterer festgestellt hat, daß ein Verstoß gegen Artikel 42 oder 43 des Versailler Vertrags vorliegt, ist es seine Aufgabe, dies den Signatarmächten des Locarno-Vertrags unverzüglich mitzuteilen. Letztere sind dann verpflichtet, in solchem Falle der Macht, gegen die sich die beanstandete Handlung richtet, sofort ihren Beistand zu gewähren (Artikel 4, 2). Durch Deutschlands Zustimmung zu dieser Prozedur hat es sich im Rahmen der Artikel 4, 1. 2 mit der Zuständigkeit des Völkerbundsrates wenigstens insoweit abgefunden, als letztere in Artikel 11 und 15 des Völkerbundspaktes ihre Grundlage hat. Wenn damit auch, was wir nicht annehmen, ein Sichabfinden Deutschlands mit der unberechtigterweise von dem Völkerbund beanspruchten Kompetenz auf Grund von Artikel 213 des Versailler Vertrags gegeben wäre, so würde es auf ein Anfechtungsrecht verzichtet haben, das auf Grund unserer früheren Ausführungen wohl kaum anzuzweifeln gewesen wäre.

Das weitgehende Kriegsverbot des Artikels 2 des Westpaktes erhält seine sachliche Ergänzung und Sicherung durch das Kriegsverhütungsrecht des Artikels 3 und die auf ihm aufbauenden umfassenden Schiedsgerichtsverträge mit Frankreich und Belgien. Alle juristischen Fragen sollen richterlicher Entscheidung unterliegen, alle anderen einer Vergleichskommission unterbreitet werden. Findet die von der Kommission vorgeschlagene Vergleichsregelung nicht die Zustimmung beider Parteien, so ist die Frage vor den Völkerbundsrat zu bringen, der gemäß Artikel 15 der Völkerbundssatzung befindet (Artikel 3).

In diesem Zusammenhang ist besonders bemerkenswert, daß für die Verletzung des Kriegs-, Angriffs- und Einfallsverbots des Artikels 2 und die Verstöße gegen Artikel 42 oder 43 des Versailler Vertrags in den Bestimmungen des Westpakts keine Vergleichskommission vorge-

sehen ist, sondern die sofortige und unmittelbare Befassung des Völkerbundsrates. Nach Lage der Sache kann man annehmen, daß diese Differenzierung bewußter Absicht ihre Entstehung verdankt. Die Respektierung des Kriegs-, Angriffs- und Einfallsverbots, wie die loyale Beobachtung der Entmilitarisierungsbestimmungen bilden das eigentliche Kernstück des Westpaktes von Locarno und hängen mit der Aufrechthaltung des europäischen und des Weltfriedens so wesentlich zusammen, daß es durchaus begreiflich erscheint, wenn man ernsthafte Meinungsverschiedenheiten in diesen zentralen Fragen der höchsten Judikatur des Völkerbundsrates vorbehalten zu müssen glaubte. Es ist einigermaßen erstaunlich, daß Frankreich heute auf einmal die Einschlebung einer Zwischeninstanz mit so betonter Hartnäckigkeit betreibt. Wenn es früher das Bewußtsein gehabt hätte, ein wirkliches *Recht* auf ihre Einrichtung zu besitzen, so würde es dasselbe bei dem Ringen um den Vertragstext von Locarno zweifellos geltend gemacht haben. Die Erörterung bezüglich des Artikels 3 würde ihm reichlichen Anlaß zur Geltendmachung solcher Wünsche gegeben haben. Nachdem es damals die Gelegenheit unbenutzt vorübergehen ließ, wird es sich nicht wundern dürfen, wenn sein nunmehriges Drängen, zumal in der ominösen Verbindung mit dem Räumungsproblem, in Deutschland mit Mißtrauen beobachtet und mit Ablehnung beantwortet wird. Der Wortlaut der einschlägigen Locarnobestimmungen macht die Schaffung einer solchen Vergleichskommission, wie sie Frankreich vorschlägt, zwar nicht ohne weiteres und unter allen Umständen rechtlich unmöglich. Sie würde nur dann in Widerspruch zu Artikel 4, 1 stehen, wenn ihre Schaffung und Anrufung Veranlassung böte, die in dem genannten Artikel vorgesehene sofortige Befassung des Völkerbundsrates zu unterlassen. Jedenfalls aber wäre es leichter, nachzuweisen, daß ihre Einrichtung dem eigentlichen Sinn und dem juristischen Aufbau der einschlägigen Locarnoabmachungen nicht entspricht als der Nachweis, daß sie durch den Locarnovertrag nahegelegt oder gar gefordert werde. Auch vom rein praktisch-politischen Gesichtspunkt aus gesehen kann ein zwingender Grund für die von Frankreich befürwortete Zwischeninstanz nicht zugestanden werden. Entweder handelt es sich bei auftauchenden Beschwerden und Meinungsverschiedenheiten um Bagatellsachen oder um ernsthafte und bedeutungsvolle Verstöße größeren Ausmaßes. Im ersteren Fall wird zunächst auf dem normalen diplomatischen Wege ihre Klärung und Bereinigung versucht werden müssen. Ist durch diplomatische Verhandlungen eine Einigung nicht zu erzielen, dann wird man sich auch von einer kommissionsweisen Erörterung wenig zu versprechen haben und wird schließlich die Anrufung Genfs der einzige Ausweg bleiben. Handelt es sich jedoch um wirklich ernsthafte Beanstandungen und Meinungsverschiedenheiten

grundsätzlicher Art, so ist die Befassung des Völkerbundsrates ohnehin der dem Artikel 4, 1 entsprechendste und auch sachlich beste Weg.

Die in Artikel 11 und 15 der Völkerbundssatzung gegebene Möglichkeit, den Völkerbundsrat mit jeder Verletzung der Entmilitarisierungsbestimmungen zu befassen, die den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen bedroht, und die damit gegebene, wenn auch in ihrer praktischen Anwendung weniger klar präzierte Zuständigkeit des Völkerbundes erkennt Deutschland vollinhaltlich an und denkt nicht daran, sich ihr unter irgendeinem Vorwande zu entziehen. Gerade aus diesem Grunde widersetzt es sich dem französischen Bestreben, etwaige Auseinandersetzungen über Entmilitarisierungsfragen der Öffentlichkeit der Genfer Ratsverhandlungen zu entziehen und in die Geheimberatungen eines Sonderausschusses zu verlegen. Mit einer solchen »Sekretierung« ist weder dem Interesse Deutschlands noch dem wahren Interesse des Friedens gedient. Die Publizität der Völkerbundsverhandlungen stellt zudem einen wirksamen Schutz gegen schikanöse Geltendmachung von Beanstandungen dar, auf den Deutschland keinen Anlaß hat zu verzichten. In dem grellen Rampenlicht des Ratssaales würden kleinliche Querelen sehr bald der verdienten Zurückweisung durch die öffentliche Meinung verfallen und so der beschwerdeführende Staat zwangsläufig zu der einzig richtigen Methode zurückgeführt werden, Beschwerden kleineren Ausmaßes zunächst einmal auf diplomatischem Wege zur Erledigung zu bringen. Wirklich ernsthafte Meinungsverschiedenheiten sollten der öffentlichen Beratung in Genf schon aus dem Grunde nicht entzogen werden, um Deutschland die Möglichkeit einer überzeugenden Klarstellung und Rechtfertigung nicht zu verkümmern. Die Publizität der Genfer Beratungen, die das scharfe Spötterauge Bernhard Shaws bei seinem ersten Zaungastbesuch im September letzten Jahres als eine der wesentlichsten Hemmungen gegen Willkür und Machtpolitik innerhalb des Bundes erkannt und mit Recht ans Licht gestellt hat, ist ein Schutzmoment, das sich Deutschland aus eigenem Interesse nicht sollte entwinden lassen, und dessen Ausschaltung es auch vom rein völkerbündlichen Standpunkt aus bekämpfen sollte. Eine gesunde Zukunftsentwicklung wird man sich jedenfalls in Übereinstimmung mit den Auffassungen Wilsons so vorzustellen haben, daß die allgemeine Friedenssicherung in immer steigendem Maße in die Hände des Völkerbundes gelegt und nicht in einer fortwährend wachsenden Zahl von lokalen und partiellen Abkommen verzettelt wird. Die Schaffung von Sonderkommissionen geht den umgekehrten Weg. Wir halten diese Entwicklungstendenz für bedenklich. Sie baut da ab, wo auf lange Sicht hinaus Aufbau Notwendigkeit und Pflicht sein sollte. Jede Kompetenzminde-

rung des Völkerbundes zugunsten der Rückkehr zu den Methoden der Geheimdiplomatie ist Rückschritt und nicht Fortschritt.

Im übrigen ist das, was bisher über die Absichten der Gegenseite bekanntgeworden ist, keineswegs geeignet, der von Frankreich vorgeschlagenen Kommission Freunde zu werben. Sie soll zwar auch ein deutsches Mitglied haben. Dieses würde jedoch sich einer qualifizierten *Mehrheit alliierter Vertreter* gegenübersehen, von der als mitinteressierter Gegenpartei ein objektives und leidenschaftsloses Urteil nicht zu erwarten ist. Jede politische Konstellation, die Deutschland auf anderen Gebieten zu dem einen oder anderen Mitglied der alliierten Staaten in einen gewissen wenn auch ungewollten Gegensatz brächte, würde nur zu leicht innerhalb des Kommissionsgremiums ein Echo finden, unter dem die Sachlichkeit der Beratungen und Entschlüsse leiden würde. Ohne eine wirklich neutrale Zusammensetzung würde die Einschaltung einer solchen politisch interessierten alliierten Zwischeninstanz gegenüber dem Investigationsverfahren des Völkerbundes keinen Fortschritt, sondern einen Rückschritt bedeuten. Das hierin beschlossene Mißtrauensmoment wiegt um so schwerer, als gewisse Formulierungen der Entmilitarisierungsbestimmungen, z. B. das Verbot »militärischer Übungen irgendwelcher Art« und aller Mobilmachungsvorbereitungen je nach der Zusammensetzung der Kommission, z. B. aus vorwiegend militärischen Mitgliedern, nur zu leicht Gelegenheit zu schikanöser Ausnützung und extensiver Ausdeutung dieser Kautschukbestimmungen bieten. Nachdem harmlose Turnspiele deutscher Wandervögel bereits jetzt schon als »militärähnliche Übungen«, der Bau verkehrsnotwendiger Brücken (vgl. Zeltlinger Brücke) und dringlicher Bahnanschlüsse für industrielle Weltwerke (Opel-Rüsselsheim) als »militärische Anlagen« beanstandet worden sind, hat Deutschland wahrhaftig alle Veranlassung, dem Grundsatz des »*principiis obsta*« zu huldigen, um sich vor peinlichen Überraschungen in näherer oder fernerer Zukunft zu schützen. Nachdem die Rheinlandkommission es fertig gebracht hat, aus den wenigen Worten des Rheinlandabkommens: »Gewährleistung des Unterhalts, der Sicherheit und der Bedürfnisse der Streitkräfte der alliierten und assoziierten Mächte« (Art. 3, Ziffer a) im Laufe von wenigen Jahren ein *Ordonnanzenrecht* zu entwickeln, dessen Umfang und schikanöse Kleinlichkeit auch die pessimistischsten Schwarzseher im Jahre 1919 nicht erwarteten, und das als »Codex Rhenanus« in der Geschichte des Okkupationsrechtes aller Zeiten einen beschämenden Rekord darstellen wird, wird man es draußen in der Welt verstehen müssen, wenn Deutschland aus diesen bitteren Erfahrungen heraus dem neuen französischen Projekt der »Commission de Conciliation et de Constataion« mit ausgesprochener Skepsis und konzentrischem Mißtrauen gegenübersteht. Unter das Regime dieser sogenannten Feststellungskom-

mission mit all' ihren Zukunftsmöglichkeiten würde ein Gebiet von zusammen 55 512,78 qkm, d. h. annähernd 12 % der Gesamtfläche des Deutschen Reiches, mit nicht weniger als 14 177 868 Einwohnern, also 23,3% oder beinahe ein Viertel der gesamten Bevölkerung des Deutschen Reiches gestellt sein. Es genügt, auf die industrielle und verkehrspolitische Stellung der zur entmilitarisierten Zone gehörigen Gebiete hinzuweisen, um zu ahnen, welche verhängnisvolle Einwirkungsmöglichkeiten eine schikanöse Handhabung der Artikel 42 und 43 in den Händen einer interessierten Kontrollinstanz schaffen könnte.

Angesichts dieser Sachlage wirkt der französischerseits beliebte Hinweis auf die *Bilateralität der Kommissionsfunktionen* als eine groteske Spiegelfechterei. Auf französisch-belgischer Seite würde mangels vertraglich festgelegter Rüstungsbeschränkung und entmilitarisierter Zonen so gut wie jedes Kontrollobjekt fehlen. Auf deutscher Seite aber würde jeder Straßenbau, jeder Brückenschlag, jede Bahnlinie, jede Bahnhofserweiterung, jede neue Laderampe, jeder Gleisanschluß, jede großzügige Wegebaupolitik, jeder Flugplatz sich gefallen lassen müssen, von einer in ihrer Objektivität sehr bezweifelbaren Mehrheit begutachtet und als »militärisch« beanstandet zu werden. Bedenklicher als alles dies könnte unter dem Gesichtspunkt der Abwendung von Mobilmachungsvorkehrungen die schikanöse Kontrolle und Ausspionierung der deutschen Industrie sich gestalten, eine Prognose, die angesichts des vorwiegend industriellen Charakters eines großen Teils der entmilitarisierten Zone nicht ernst genug genommen werden kann.

Unter all diesen Umständen konnte die Haltung Deutschlands in Genf gegenüber der rechtlich unbegründeten, technisch überflüssigen und im Vergleich zu der bisherigen Regelung eher einen Rückschritt als einen Fortschritt darstellenden französischen Kommissionsforderung über das Verfalljahr 1935 hinaus nur eine ablehnende sein.

* * *

Die in Genf in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des deutschen Reichskabinetts ausgesprochene Ablehnung der Sonderkontrolle über 1935 hinaus kommt in dem *Communiqué* des »Comité des Six« nur sehr verschleiert zur Geltung. Sie ist insofern berücksichtigt, als unter den noch zu klärenden Punkten auch die »durée« der geplanten »Commission de Constatation et de Conciliation« aufgeführt ist. Durch das einfache Nebeneinanderreihen der vier Momente »composition«, »fonctionnement«, »objet« und »durée« wird jedoch der Eindruck nahegelegt, als ob für Deutschland die »durée« ebenso diskutabel sei wie die anderen sachlichen Bedingungen. Diese Auffassung würde dem tatsächlichen Verlauf der Debatten schlecht entsprechen. Gegenüber der in Genf vertretenen

deutschen Räumungsthese und der aus ihr zwangsläufig folgender Ablehnung jeder Dehnung der Kontrollfristen über 1935 hinaus wäre eine Formulierung besser angepaßt gewesen, die diese Ablehnung deutlich erkennbar machte. Dadurch, daß man die Einigung über die Einsetzung einer Feststellungs- und Vergleichskommission als im Prinzip bereits vollzogen erklärte, wird der irreführende Eindruck einer im wesentlichen bereits abgeschlossenen Vereinbarung zu erwecken gesucht. Tatsächlich ist in diesem Sonderpunkte gar nichts erreicht. Eine »prinzipielle Einigung«, deren Durchführung als *conditio sine qua non* auf einer Vorfrage aufgebaut ist, in der die französische und deutsche These sich gegenseitig schlechterdings ausschließen, ist eine Fiktion, aber keine Wirklichkeit. Der französische Wunsch, den Ausgang der Genfer Verhandlungen über die sicherheitspolitische Seite der Räumungsfrage aus dem Negativen ins Positive umzudeuten, hat Hirn und Feder des Redaktors des *Communiqué*s so stark beeinflußt, daß die Kongruenz seiner Niederschrift mit der tatsächlichen Sachlage dabei zu Schaden gekommen ist. Es wäre erwünscht gewesen, daß der deutsche Verhandlungsführer diese Formulierung des *Communiqué*s nicht ohne Widerspruch hätte vorübergehen lassen. Zu einer günstigeren Beurteilung der Fassung der Ziffer 3 könnte man nur dann gelangen, wenn man in ihr die französische Bereitwilligkeit sehen könnte, in dieser für Frankreich letzten Endes doch auch nicht wesentlichen Frage über die Zeitdauer der Sonderkontrolle noch mit sich reden zu lassen.

Es wird Sache der deutschen Diplomatie sein müssen, sich der Bindungen zu erwehren, die möglicherweise aus der Ziffer 3 von der Gegenseite hergeleitet werden könnten. Einen Anfang solcher Tendenzen könnte man bereits darin sehen, daß gelegentlich versucht wurde, das September-*Communiqué* zu einem »*pactum de contrahendo*« zu stempeln. Für die reparationspolitischen Fragen, bzw. für die Schaffung einer gemeinsamen Expertenkommission zu ihrer Lösung mag man diese Bezeichnung hingehen lassen, da in Ziffer 2 des *Communiqué*s diesbezüglich keine sachlichen Vorbehalte ausbedungen sind. Auf Ziffer 3 ist diese Bezeichnung jedoch unanwendbar. Die deutsche Regierung geht in die diplomatischen Auseinandersetzungen und in die fachmännischen Beratungen der kommenden Monate nach dieser Beziehung mit vollständig freien Händen hinein. Nach der Billigung, die ihre Genfer Haltung sowohl im Auswärtigen Ausschuß als auch in der Plenarversammlung des Reichstages gefunden hat, besteht für sie keinerlei Veranlassung, ihre Stellungnahme einer Korrektur zu unterziehen.

Nur unter einer Voraussetzung scheint eine andere Haltung Deutschlands sachlich in Frage kommen zu können. Dann nämlich, wenn französischerseits für die weitere Ausgestaltung des Sicherheitssystems an

der Westgrenze Formen in Erwägung gezogen werden, die sich von dem bisher beliebten System einseitiger Belastung und Souveränitätsminderung des deutschen Vertragspartners bewußt abwenden. In demselben Augenblick, wo der Kontrollgedanke von heute, der eine einseitige Bindung Deutschlands, eine durch nichts begründete nochmalige Verstärkung der militärpolitischen Sonderposition Frankreichs und ein neuer Beitrag zur Festigung seiner kontinentalen Hegemonialstellung bedeutet, eine Form annähme, die ihn zu einem ehrlichen und unparteiischen Mittel zur Sicherung des Friedens an der deutsch-französischen Grenze machte, würde die Stellung Deutschlands zu ihm sich von Grund aus anders gestalten können und müssen. Erste Voraussetzung hierfür wäre die *Herstellung einer tatsächlichen Bilateralität der Verpflichtungen*. Selbst weitgehende Opfer wären für Deutschland zu tragen und würden sogar gerne und mit innerer Überzeugung in Kauf genommen werden, wenn das ehrlich durchgeführte Prinzip der Gegenseitigkeit aus dem deutschen Bewußtsein den aufstachelnden Gedanken hinwegnähme, bei der Etablierung der deutsch-französischen Friedenssicherung zu minderem Rechte behandelt zu werden als der französische Vertragspartner. Die unpsychologische und unfruchtbare Weiterführung der Siegerrolle trotz und neben der von Deutschland loyal gemeinten Friedens- und Paktpolitik muß endlich einmal zum Stillstand kommen und einem anständig-nachbarlichen Nebeneinander und Miteinander Platz zu machen beginnen. Die schreiende Dissonanz zwischen der unbeschränkten, sich fortschreitend verstärkenden Rüstungsfreiheit der einen und der militärischen Sterilisierung der anderen Seite ist das Gegenteil einer auf weite Sicht eingestellten europäischen Friedenssicherung. Allerdings würde eine Abkehr von diesen Methoden eine Wandlung der französischen Einstellung zu Versailles und ein moralisches und staatsmännisches Hinauswachsen über die Mentalität von 1918—19 verlangen, das zurzeit noch niemand zu hoffen wagt. Und doch wird man — sperando contra spem — in dieser Richtung den Ausbau der deutsch-französischen Friedenssicherungen suchen oder aber der weiteren Entwicklung mit ernster Sorge entgegensehen müssen. Der in Genf französischerseits überraschend in die Debatte geworfene, dann aber nicht weiter verfolgte, teilweise sogar mit schärfster Ablehnung bedachte Gedanke einer beiderseitigen Kontrolle ist wert, zu Ende gedacht und in irgendeiner vernünftigen Form realisiert zu werden. Lloyd George, dessen verspätete staatsmännische Weisheitssprüche frühere Mißgriffe leider nicht ungeschehen machen können, hatte das richtige Gefühl für die Zukunftsbedeutung dieses Gedankens, als er vor kurzem schrieb: »Wenn Frankreich einer Kommission zustimmen wollte, in der das neutrale Element vorherrscht, und wenn es der Schaffung einer entmilitarisierten Zone auf französischem Gebiet nach Maßgabe und im

Umfange des Rheinlandes zustimmen wollte, könnten Deutschland und auch andere Staaten Frankreichs Vorschlag einer sogenannten Feststellungs- und Ausgleichskommission ernst nehmen.« Die scharfe und leidenschaftliche Ablehnung, mit der die französische Presse den Gedanken einer wirklich ernsthaften Beiderseitigkeit abzutun bemüht war, zeigt jedoch, daß die Zeit für große Entschlüsse noch nicht reif ist.

Aus der Stagnation von heute vermögen nur große und weitausgehende Entschlüsse in der Richtung auf einen wirklich bilateralen Ausbau der französisch-deutschen Friedenssicherungen herauszuführen. Nicht Locarno ist schuld an dieser Stagnation, sondern der Mangel an Entschlußkraft und Großherzigkeit, den Locarnogedanken zu Ende zu denken. Leider ist es nicht in Deutschlands Hand gelegt, diese Stagnation durch ein neues sicherheitspolitisches Opfer zu überwinden. Sein Nachgeben in der Frage der Feststellungskommission würde die notwendige Zukunftsentwicklung nicht fördern, sondern hemmen. Sie würde die skandalöse Einseitigkeit der sicherheitspolitischen Hypothek, die vermöge der Abrüstungs- und Entmilitarisierungsartikel des Versailler Vertrags auf dem deutschen Gesamtterritorium und den Westgebieten im besonderen lastet, nur weiter verstärken und der Gegenseite nach Erreichung dieses Erfolges erst recht jeden Anlaß nehmen, zu einem späteren, psychologisch vielleicht günstigeren Moment — etwa im Gefolge weitgehender Abrüstungsbeschlüsse des Völkerbundes — mit sich über eine paritätischere Lastenverteilung reden zu lassen. Deutschland würde damit nicht nur gegen sein eigenes Interesse handeln, sondern auch das weitere Wachstum der zwischenstaatlichen Friedenssicherung und die europäische Gesamtentwicklung um eine wertvolle Zukunftsmöglichkeit ärmer machen.