

Der Beschluß des Völkerbundsrats vom 17. April 1935

Viktor Bruns

Die französische Regierung hat durch die Note vom 20. März 1935 an den Generalsekretär des Völkerbundes¹⁾ den Antrag gerichtet, eine außerordentliche Tagung des Völkerbundsrates einzuberufen. Sie hat den Antrag auf den Absatz 2 des Artikels 11 des Völkerbundsstatutes gestützt, nach welchem jedes Bundesmitglied das Recht hat, in freundschaftlicher Weise (*à titre amical*) die Aufmerksamkeit des Rates auf jeden Umstand zu lenken, der von Einfluß auf die internationalen Beziehungen sein kann, und der daher den Frieden oder das gute Einvernehmen zwischen den Nationen, von dem der Frieden abhängt, zu stören droht.

Die französische Regierung gibt an, daß sie solche Umstände in der Bekanntgabe der Schaffung einer deutschen Militärluftfahrt und in der Veröffentlichung des Gesetzes für den Aufbau der Wehrmacht vom 16. März 1935 erblicke. In dem einen wie in dem anderen Falle habe die deutsche Regierung durch einen einseitigen Akt die vertraglichen Verpflichtungen bewußt verleugnet, die in den von Deutschland abgeschlossenen Verträgen enthalten seien. In der angeblichen Verletzung der vertraglichen Verpflichtungen, die in der Note nicht näher bezeichnet werden, will die französische Regierung zugleich eine Verletzung der durch die Präambel der Satzung begründeten Mitgliederpflicht, peinlich alle Verpflichtungen aus Verträgen zu achten, die zwischen den organisierten Völkern abgeschlossen sind, feststellen und hält sich darum zur Einreichung eines solchen Antrags für berechtigt.

Der Ratspräsident gab dem französischen Antrag statt und berief die außerordentliche Ratssitzung auf den 15. April ein. Die französische Regierung übersandte dem Rat mit einem vom 9. April datierten Begleitbrief ein Memorandum²⁾ zur Erläuterung ihres Antrags, das am 14. April vom Generalsekretär den Ratsmitgliedern ausgehändigt wurde. Das Memorandum ist also von der französischen Regierung vor der Konferenz von Stresa abgefaßt und abgesandt worden.

¹⁾ Vgl. unten S. 340.

²⁾ Vgl. unten S. 345.

In der Ratssitzung vom 16. April³⁾ bezog sich der französische Außenminister Laval zur Begründung des Antragss einer Regierung im wesentlichen auf das Memorandum, ohne nähere Ausführungen zu machen, dafür legte er aber, zugleich im Namen der englischen und italienischen Regierung, dem Rat einen Entschließungsentwurf vor.

In der anschließenden Aussprache hat das spanische Ratsmitglied de Madariaga dieses Verfahren mit Recht beanstandet. Er wies darauf hin, daß es die Gepflogenheit des Rates sei, zuerst eine Aussprache zu veranstalten und aus ihr die Einzelheiten des Beschlusses sich ergeben zu lassen. Er stellte in den Formen diplomatischer Höflichkeit die Frage, wie man sich in diesem Falle das Verfahren denke, wenn einzelne Ratsmitglieder den Wunsch äußerten, den vorgeschlagenen Wortlaut des Beschlusses zu ändern. Die Frage setzte den Präsidenten des Rats in einige Verlegenheit. Er erklärte, selbst nicht angeben zu können, wie zu verfahren sei, nachdem durch den Antrag der drei Großmächte die übliche Wahl eines Berichterstatters, der einen Beschlußentwurf vorzulegen hat, überflüssig geworden sei, hoffte im übrigen auf eine Inspiration während der Aussprache. Außerdem machten in etwas verhüllter Weise der dänische und der polnische Delegierte Vorbehalte gegenüber dem von den drei Großmächten beliebten Verfahren. Der argentinische Vertreter Cantilo erklärte, seine Regierung sei über die Entschließung noch kaum informiert und habe sie wegen des in diesem Fall zur Anwendung gebrachten Verfahrens noch nicht gründlich prüfen können.

Welche Bedeutung diese Abänderung des Verfahrens für die Entschließungsfreiheit der übrigen Ratsmitglieder hatte, brachte das spanische Ratsmitglied mit folgenden Worten zum Ausdruck:

»M. le représentant du Royaume-Uni, avec cette courtoisie dont il ne se départit jamais, a bien voulu insister sur le fait que le Conseil va délibérer en toute souveraineté et en toute liberté. Si je disais que je conserve une liberté entière pour examiner cette résolution, ce serait vraiment sousestimer l'importance que mon Gouvernement attache aux sentiments d'amitié, de déférence et de respect qu'il a et pour les trois pays en question et pour les trois personnalités qui les représentent ici.«

Wäre ein Berichterstatter eingesetzt worden, so hätte dieser auf Grund der Aussprache den Versuch machen müssen, einen Beschluß zu entwerfen, der den Ausgleich der Meinungen herbeigeführt und damit die größte Aussicht auf einstimmige Annahme gehabt hätte. Ein solcher Entwurf hätte, da er die persönliche Meinung des Berichterstatters enthält, ohne Schwierigkeit Abänderungen erfahren können.

Statt dessen haben die Vertreter der drei Großmächte, ohne den übrigen Ratsvertretern auch nur die Möglichkeit zu geben, ihre Meinung zu äußern, ihren in Stresa aufgestellten Entwurf zu Beginn der Beratung

³⁾ Vgl. S.d.M., 85^e Session du Conseil, P.-V. du 16 avril.

vorgelegt und diese dadurch in die Zwangslage versetzt, ihren Entwurf ohne Abänderung anzunehmen. Die gefissentliche Betonung des großbritannischen Außenministers, er und seine beiden Kollegen legten die EntschlieÙung nicht als Vertreter ihrer Länder, sondern als Mitglieder des Rates vor, unterstreicht nur die getroffene Feststellung. Die Erklärung steht zudem im Widerspruch zu den Ausführungen des französischen Außenministers Laval, der ausdrücklich betont hatte, daß der EntschlieÙungsentwurf durch die drei Regierungen von Frankreich, Großbritannien und Italien vorgelegt werde.

Der Beschluß des Rats ist im Grunde nichts anderes als das Diktat der drei Großmächte. Der dänische Delegierte Munch, der Bedenken trug, einzelnen Teilen der EntschlieÙung zuzustimmen, richtete an die Vertreter der drei Großmächte die Anfrage, ob sie bereit wären, einzelne Teile der EntschlieÙung abzuändern, eine Anfrage, auf die ihm keine Antwort zuteil wurde. Daß dieses ganze Verfahren eine Verletzung des Sinnes und Zweckes des Völkerbundsstatuts darstellt, bedarf keiner Ausführung. Wie der unter solchen Umständen zustande gekommene Beschluß zu bewerten ist, dafür mag eine weitere Erklärung de Madariagas dienen, der meint, die EntschlieÙung habe um ihrer Form und ihres Inhalts willen nicht die freiwillige Einstimmigkeit erzielen können, die sehr viel wichtiger sei als die formelle Einstimmigkeit; er sei nicht in der Lage gewesen, gegen eine EntschlieÙung zu stimmen, in der letzten Grundes erklärt werde, daß das Recht der Gewalt vorgehe 4).

Das ungewöhnliche Vorgehen Frankreichs, Englands und Italiens zeigt, für wie wenig sicher diese Mächte selbst ihre Stellungnahme in der behandelten Frage gehalten haben; sonst würden sie nicht zu so außergewöhnlichen Mitteln ihre Zuflucht haben nehmen müssen.

Der unter solchen Umständen von den Vertretern der drei Großmächte und von dem Rat angenommene Beschluß 5) enthält, wenn man von den vorangeschickten sieben Sätzen der Begründung absieht, drei Teile: eine Erklärung, eine Aufforderung und eine Entscheidung. Im ersten Teil der EntschlieÙung erklärt der Rat, daß Deutschland die Pflicht verletzt habe, die allen Mitgliedern der internationalen Gemeinschaft obliege, nämlich die eingegangenen Verbindlichkeiten zu achten, und verurteilt jede einseitige Ablehnung internationaler Verbindlich-

4) »Si la résolution n'est pas élaborée — du point de vue de la forme et sur certains points peut-être même du fond — comme l'aurait voulu le gouvernement espagnol pour obtenir cette unanimité spontanée qui est beaucoup plus importante que l'unanimité formelle, si je me suis évertué, peut-être avec trop peu de succès, à obtenir cette unanimité sans affaiblir l'acte que le Conseil doit accomplir aujourd'hui, cela n'empêche pas que je sois en mesure de vous dire que l'Espagne ne peut pas ne pas voter une résolution où il est déclaré, en dernière analyse, que la loi doit primer la force et que nul n'est au-dessus de la loi.«

5) Vgl. unten S. 354.

keiten. Wenn man dem meist gut unterrichteten Journal des Nations vom 17. April folgen kann, so wäre im Laufe der Verhandlungen des 15. Aprils zwischen Frankreich und Großbritannien der in Stresa vereinbarte Text insofern gemildert worden, als die Verurteilung ganz allgemein gefaßt wurde und sich nicht mehr bloß auf Deutschland bezieht. Auch scheint diese Erklärung ursprünglich den Ausdruck des Bedauerns des Rates enthalten zu haben.

Daß die Erklärung über die »Verurteilung« einen ganz allgemeinen Sinn hat, betonte Sir John Simon in seiner Rede; er führte aus, der erste Teil des Beschlusses bestätige von neuem die allen obliegende Verpflichtung, ihre Verbindlichkeiten zu achten. Obgleich der Umstand, der zur Vorlegung des Beschlusses geführt habe, die Handlung eines einzelnen Staates sei, müßten sie alle auf sich selbst diesen Vorschlag anwenden und den Entschluß fassen, diese Verpflichtung unparteiisch allen gegenüber zu beobachten. Es bedarf nach diesen Ausführungen also erst noch eines besonderen Entschlusses der Mächte, für die der englische Außenminister spricht, damit sie in Zukunft die Pflicht unparteiischer Vertragserfüllung gegenüber allen Staaten, d. h. Deutschland gegenüber beobachten. Die Erklärung des Rats enthält nach diesen Erläuterungen von Sir John Simon die Verurteilung der eigenen Nichterfüllung der vertraglichen Verpflichtungen Deutschland gegenüber.

Die Erklärung des Beschlusses enthält außer der »Verurteilung« die Feststellung, daß Deutschland die allen Mitgliedern der Völkerrechtsgemeinschaft obliegende Verpflichtung verletzt habe, die abgeschlossenen Vereinbarungen zu achten. Zu der angeblichen Pflichtverletzung wird in den vorausgeschickten Gründen ausgeführt, erstens, daß die peinliche Beobachtung aller Verpflichtungen aus den Verträgen eine Grundregel des internationalen Lebens und die Hauptbedingung der Aufrechterhaltung des Friedens sei; zweitens, daß nach einem wesentlichen Grundsatz des Völkerrechts keine Macht sich selbst von den Verpflichtungen eines Vertrages befreien oder seine Vorschriften verändern könne, außer mit Zustimmung aller anderen Vertragsparteien; drittens, daß die Veröffentlichung des Militärgesetzes vom 16. März 1935 durch die deutsche Regierung im Widerspruch zu diesen Prinzipien stehe; viertens, daß durch diese einseitige Handlung kein Recht entstanden sei.

Vergleicht man die Denkschrift der französischen Regierung mit dem Ratsbeschluß, so fällt zunächst zweierlei auf: während nach der Denkschrift die angebliche Vertragsverletzung auch in der Ankündigung der Schaffung einer Luftflotte gesehen wird, und nicht bloß in der Veröffentlichung des Gesetzes für den Aufbau der Wehrmacht, ist in dem Ratsbeschluß von ersterer nicht mehr die Rede. Der Ratsbeschluß sieht also in der Schaffung der Luftflotte keine Vertragsverletzung Deutschlands. Die Entschließung der drei Großmächte und damit der

Ratsbeschluß ließ also diese französische These fallen. Die französische Regierung mußte sich offenbar von der englischen und italienischen Vertretern sagen lassen, daß es widerspruchsvoll sei, einerseits die deutsche Regierung wegen der Schaffung einer Luftflotte der Vertragsverletzung zu beschuldigen und andererseits ihr vorzuhalten, daß sie ja selbst das Londoner Programm vom 3. Februar angenommen habe, das einen Luftpakt zwischen den Signatarstaaten des Locarno-Vertrages vorsieht und damit bei Deutschland nicht bloß eine Luftflotte voraussetzt, sondern sie fordert.

Weiter fällt auf, daß der Ratsbeschluß die Präambel des Völkerbundsstatuts nicht zitiert, während die französische Denkschrift den Vorwurf der Vertragsverletzung gerade auf die Vorschriften dieser Präambel stützt. Sie führt aus, daß der Völkerbund auf der Achtung der internationalen Vereinbarungen gegründet und Hüter eines Paktes sei, dessen Präambel für alle Staaten, die die Zusammenarbeit unter den Nationen zu entwickeln und ihnen den Frieden und die Sicherheit zu garantieren wünschten, die Notwendigkeit anerkenne, gewissenhaft alle Verpflichtungen der Verträge in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker zu beobachten.

Gerade diese Stelle der Präambel spricht gegen die Rechtsauffassung der französischen Regierung und gegen den Ratsbeschluß. Denn nach ihr ist Bundespflicht für die Mitglieder, in den gegenseitigen Beziehungen alle Vertragsverpflichtungen zu erfüllen. Die französische Denkschrift wie der Ratsbeschluß dagegen stellen als Rechtsgrundsatz die einseitige Vertragserfüllung des einen Vertragsteils, ohne jede Rücksicht auf das Verhalten der Vertragspartner auf. Wenn der Ratsbeschluß, im Gegensatz zur französischen Denkschrift, die Erwähnung der Präambel des Statutes vermeidet, obwohl die Begründung eines Antrags an den Rat durch eine Berufung auf das Völkerbundsstatut doch gerade in diesem Falle besonders nahe gelegen hätte, so ist das ein deutlicher Beweis dafür, daß die drei Großmächte die Rechtslage sehr wohl kennen und darum sich nicht auf die Präambel zu beziehen wagen. Der Kampf der deutschen Regierung in den letzten Jahren ging zum großen Teil gerade darum, daß ihr gegenüber die Grundsätze des Völkerbundsstatuts, die Gewährung der Gleichheit und die Garantie der Sicherheit, verwirklicht werden.

Die Vertreter der drei Großmächte sahen sich also genötigt, für ihre Entschließung eine eigene Rechtsgrundlage außerhalb des Völkerbundsstatuts zu schaffen. Das geschah in der Weise, daß sie den Grundsatz der gewissenhaften Beobachtung aller Verpflichtungen aus den Verträgen als eine Fundamentalregel des Völkerrechts aufstellten. Die deutsche Regierung hat sich stets zu dem Grundsatz der Vertragserfüllung als einer Rechtspflicht bekannt. Sie hat die ihr durch das

Diktat von Versailles auferlegte Verpflichtung zur Abrüstung erfüllt und ist unter Anerkennung dieser ihrer Vertragserfüllung in den Völkerbund aufgenommen worden. Bis vor kurzem hat sie einen Zustand aufrechterhalten, der das Deutsche Reich jeder Sicherheit beraubte.

Wie der Text des Beschlusses ergibt, legen die drei Großmächte den von ihnen aufgestellten Grundsatz der Vertragserfüllung dahin aus, daß alle Verbindlichkeiten aus Verträgen ohne Rücksicht auf das Verhalten des Vertragspartners, ohne Rücksicht auf eine Änderung der Umstände, die dem Vertragsabschluß zugrunde gelegen haben, zu erfüllen seien. Einen solchen Völkerrechtssatz gibt es nicht. Die französische Regierung selbst hat in den letzten Jahren mehrfach, z. B. im Zonenstreit mit der Schweiz, in der Frage der Bezahlung der Kriegsschulden an die Vereinigten Staaten, die Vertragserfüllung verweigert unter Berufung auf Völkerrechtsregeln, die Aussetzung oder Aufhebung von Vertragsverpflichtungen gestatten ⁶⁾. Im letzteren Falle hat die französische Deputiertenkammer am 13. Dezember 1932 eine Entschliebung ⁷⁾ gefaßt, in der es u. a. heißt: »En vertu d'un principe reconnu du droit international public, les traités et conventions doivent être exécutés sic rebus stantibus... La Chambre déclare que, les circonstances déterminantes ayant été intégralement modifiées et devant le demeurer sous peine de voir s'aggraver la situation mondiale, les accords intervenus sur les dettes, ont perdu leur force exécutoire et doivent faire l'objet de nouvelles négociations«.

Es heißt den Streitpunkt in durchsichtiger Weise verschieben, wenn man behauptet, Deutschland lehne das Grundprinzip der Völkerrechtsordnung, die Achtung der Verträge, ab. Die Meinungsverschiedenheit mit Deutschland geht um etwas ganz anderes, nämlich darum, ob die Rechtsordnung einem Staat, der weit über ein Jahrzehnt seine Vertragsverpflichtungen erfüllt hat, die Fortsetzung der Vertragserfüllung zumutet, auch wenn die Vertragsgegner noch nicht einmal den Anfang einer Erfüllung ihrer Verpflichtungen zur Abrüstung gemacht, sondern im Gegenteil aufgerüstet haben. Obwohl die deutsche Regierung oft und deutlich genug vor aller Welt diese Fragen und ihren Standpunkt dazu auseinandergesetzt hat, haben die drei Großmächte bei der Abfassung der Entschliebung und in den Verhandlungen des Rats es ängstlich vermieden, auf diese Fragen und damit auf die wahre Rechtslage irgendwie einzugehen. Die drei Großmächte haben es sich gar zu einfach gemacht, wenn sie ihre eigenen Abrüstungsverpflichtungen ebenso mit Stillschweigen übergehen wie die Rechtsgründe, die Deutschland zu seinem Verhalten berechtigten.

⁶⁾ Publications de la C. P. J. I., Série A/B n° 46, S. 157.

⁷⁾ S. ds. Zeitschr. Bd. IV, S. 145 f.

Das ist ihnen denn auch in der Sitzung vom 17. April mit aller wünschenswerten Deutlichkeit von mehreren Seiten vorgehalten worden. So hat der spanische Delegierte de Madariaga erklärt: »Il eût été nécessaire, à notre avis, de mieux placer le fait dans le cadre de la situation générale, et plus particulièrement de le relier aux origines qui l'expliquent, quoique le fait soit injustifiable en soi.« Darum hat der argentinische Vertreter Cantilo ausgeführt, daß seine Regierung mit Bezug auf gewisse Erklärungen des Beschlusses Vorbehalte mache, die sich auf Tatsachen, Vereinbarungen und Verhandlungen rein europäischen Charakters bezögen, von denen man bisher nicht unterrichtet worden sei. Am ausführlichsten waren in dieser Hinsicht die Ausführungen des dänischen Vertreters Munch. Er wendet sich gerade gegen die Teile des Beschlusses, die eine historische Darlegung der auf die Aufrüstung Deutschlands bezüglichen Ereignisse und ein Urteil über die deutsche Politik enthalten (gegen Ziff. 3, 4, 5 und 7 der Begründung und gegen die Erklärung des Rats). Er meint, die Deutschen gäben selbst zu, daß ihr Verhalten nicht mit den Verträgen übereinstimme, sie behaupteten nur, daß andere Tatsachen dieses rechtfertigten.

Die Großmächte sind also in der Ratsversammlung von mehreren Rednern noch einmal darauf hingewiesen worden, daß die Verkündung des deutschen Wehrgesetzes nicht isoliert betrachtet werden kann, sondern nur ein Glied in der Kette der politischen Ereignisse bildet, und daß darum eine rechtliche Beurteilung von der Würdigung der Gesamtheit der Ereignisse auf diesem Gebiet auszugehen hat. Wenn die drei Großmächte diese juristische Fundamentalregel verletzen zu müssen glaubten, so zeigt das einerseits, daß sie auch im Völkerbundsrat nicht wagen konnten, die eigentlichen Rechtsfragen erörtern zu lassen, andererseits zwingt dieses Übergehen und Verschweigen uns immer wieder von neuem dazu, die Rechtslage klarzustellen.

Der Vorfriedensvertrag vom 5. November 1918, in welchem Deutschland mit den alliierten und assoziierten Regierungen übereinkam, den Frieden auf Grund des vom Präsidenten Wilson entworfenen Programmes zu schließen, enthält folgende Bestimmung über die allgemeine Abrüstung:

»Adequate guarantees given and taken that national armaments will be reduced to the lowest point consistent with domestic safety.«

Nach dieser Bestimmung sind alle am Kriege beteiligten Staaten zur gleichzeitigen und gleichmäßigen Abrüstung verpflichtet. Den Maßstab der Abrüstung bildet die Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit; die gleichmäßige Abrüstung ist Friedensbedingung und als solche im Friedensvertrag zu verwirklichen. Der Wortlaut der Bestimmungen ergibt unmittelbar, daß die Abrüstung gegenseitige Ver-

tragsverpflichtung ist. Es bedarf daher nicht der Berufung darauf, daß nach des Präsidenten eigener Ausführung der Grundsatz der Rechtsgleichheit sein ganzes Programm durchzieht, daß es allen Völkern das Recht garantiert, unter gleichen Freiheits- und Sicherheitsbedingungen miteinander zu leben.

Die Verpflichtung aus dem Vorfriedensvertrag hat eine zweifache Bedeutung: wer zur Abrüstung verpflichtet ist, verletzt diese Verpflichtung nicht bloß durch Unterlassung der Abrüstung, sondern erst recht durch Aufrüstung. Darum sind alle Aufrüstungsmaßnahmen, wie sie die meisten der Vertragsstaaten seit langen Jahren getroffen haben, insbesondere die Anschaffung aller Angriffswaffen klare Verletzungen des Vorfriedensvertrages. Dies war übrigens auch die Meinung der alliierten und assoziierten Mächte beim Abschluß des Vorfriedensvertrages. Das ergibt eine Bemerkung des Obersten House in seinem vom Präsidenten Wilson genehmigten Kommentar zu den vierzehn Punkten, der den Pariser Beratungen vom Oktober 1918 zugrunde gelegt wurde: »The accumulation of armaments above this level would be a violation of the intention of the proposal«⁸⁾.

Der Versailler Vertrag brachte nicht, wie im Vorfriedensvertrag als Bedingung des Friedensschlusses vereinbart worden war, die Regelung der allgemeinen gleichmäßigen Abrüstung aller Signatarstaaten, sondern setzte einseitig die Abrüstung Deutschlands zu Land, zu Wasser und in der Luft noch über das im Vorfriedensvertrag vorgesehene Maß hinaus fest. Immerhin haben unsere ehemaligen Gegner bei der Abfassung des Teils V des Versailler Vertrags ihre eigene durch den Vorfriedensvertrag festgelegte Verpflichtung zur Abrüstung bestätigt. Das ist der Sinn des den Bestimmungen des Teils V vorausgeschickten Satzes:

»Um die Vorbereitung einer Beschränkung der Rüstungen aller Nationen möglich zu machen, verpflichtet sich Deutschland, die nachfolgenden Bestimmungen über das Landheer, die Flotte und die Luftstreitkräfte genau zu befolgen.«

Die alliierten und assoziierten Mächte haben in ihrer Note vom 16. Juni 1919, mit der sie auf die Bemerkungen der deutschen Friedensdelegation zu dem Entwurf des Friedensvertrages antworteten, selbst erklärt, daß die Grundsätze des Vorfriedensvertrages bei den Beratungen der alliierten und assoziierten Mächte, die zur Abfassung der Friedensbedingungen geführt hätten, stets befolgt worden seien. Darum ist auch Teil V des Versailler Vertrages an Hand der Bestimmungen des Vorfriedensvertrages auszulegen. Diese Auslegung kann in den einleitenden Worten nur eine Bestätigung und Anerkennung der alten Abrüstungsverpflichtungen ergeben.

⁸⁾ Papers relating to Foreign Relations of the United States, 1918, Suppl. I, Bd. I, S. 406.

Daß Teil V des Versailler Vertrags eine rechtliche Verpflichtung für die anderen Unterzeichner, die allgemeine Begrenzung der Rüstungen in Angriff zu nehmen, enthält, hat Paul Boncour für die französische Regierung am 8. April 1927 in der Abrüstungskommission ⁹⁾ erklärt. Wenn die französische Regierung heute in ihrer für den Rat bestimmten Denkschrift ihre Verpflichtung aus Teil V in aller Form in Abrede stellt, so sucht sie damit ihr eigenes Wort, an das sie gebunden ist, zu verleugnen.

Aus der großen Zahl der Erklärungen führender Staatsmänner, die eine Rechtsverpflichtung aus Teil V des Versailler Vertrags für die Alliierten zur Abrüstung anerkannt haben, möge nur die folgende erwähnt werden. In der Sitzung des englischen Unterhauses vom 29. Juni 1931 ¹⁰⁾ erinnerte der Premierminister Mac Donald an die rechtlichen Verpflichtungen zur Abrüstung, die England übernommen habe; er las neben Art. 8 der Völkerbundssatzung die einleitenden Worte von Teil V des

⁹⁾ Documents de la Commission préparatoire de la Conférence du Désarmement, Série VII, Procès-verbaux de la 3me session, C. 310. M. 109, 1927, IX, S. 206. Vgl. auch die Rede von Paul Boncour in der 7. Bundesversammlung 1926, J. O. Suppl. spécial n° 44 S. 97.

¹⁰⁾ »... This committee and this nation must never get away from the fact which meets them straight in the face as soon as the committee begins to consider Disarmament, and that fact is the obligation of Disarmament, whether we are going to take an interest in this subject or not. This nation and this House must never forget the specific commitments to which our name has already been placed. I will venture to take up the time of the Committee by quoting these commitments in their specific and precise terms. Article 8 of the Covenant provides:... (folgt der Text). ...Then the Treaty of Versailles itself, Part V, says:

“In order to render possible the initiation of a general limitation of armaments of all nations Germany undertakes strictly to observe the military, naval, and air Clauses which follow.” The section of the reply of the Allied and Associated Powers to the observations of the German delegation on the conditions of peace, dated 16th June, 1919, says:

“The Allied and Associated Powers wish to make it clear that their requirements in regard to German armaments were not made solely with the object of rendering it impossible for Germany to resume her policy of military aggression. They are also the first steps towards that general reduction and limitation of armaments which they seek to bring about as one of the most fruitful preventives of war, and which it would be one of the first duties of the League of Nations to promote.”

Then in the final protocol of the Locarno Conference of 16th October, 1925, this further declaration and obligation — it is not merely a declaration, but it is an obligation — is found:

“The representatives of the Governments represented here declare their firm conviction that the entry into force of these treaties and conventions will hasten on effectively the Disarmament provided for in Article 8 of the Covenant of the League of Nations. They undertake to give their sincere co-operation to the work relating to Disarmament already undertaken by the League of Nations and to seek realisation thereof in a general agreement.”

If we were trying to get away from those obligations we could not do it. They are there written definitely, and it is well to remember that yesterday was the anniversary of

Versailler Vertrages vor und fügte hinzu: »If we were trying to get away from those obligations we could not do it. They are there written definitely...« Ihm stimmte in der Aussprache Baldwin zu: »...we all recognise that we are pledged, and every signatory of those treaties is pledged as far as a nation can be pledged, to the reduction of armaments. Therefore, nationally we have to do what we can do in that direction, as the Prime Minister has said.«

Indem Teil V des Versailler Vertrags allein für Deutschland genaue Abrüstungsbestimmungen aufstellt, verpflichtet er es zu einer Vorleistung. Diese von den Alliierten und Assoziierten diktierte Regelung ist eine Verletzung des Vorfriedensvertrages. Damit steht fest, daß die Vertragsgegner Deutschlands, noch ehe für dieses der Versailler Vertrag in Kraft getreten war, bereits die Abrüstungsverpflichtung aus dem Vorfriedensvertrag gebrochen hatten.

Es ist schon oben erwähnt, daß Präsident Wilson als Grundlage für sein gesamtes Friedensprogramm das Recht aller Völker und Nationalitäten, unter gleichen Freiheits- und Sicherheitsbedingungen miteinander zu leben, aufgestellt hat. Der Durchführung dieses Grundsatzes dient die Verpflichtung zur allgemeinen, gleichmäßigen Abrüstung. Grundsatz und Ausführungsverpflichtung sind Inhalt des Vorfriedensvertrages geworden und durch ihre ausdrückliche Anerkennung in der Einleitung zu Teil V auch Vertragspflicht aus dem Versailler Vertrag. Das Wesentliche an diesen Abrüstungsverpflichtungen ist, daß sie ein gleiches Maß der Rüstung bei den verpflichteten Staaten herbeiführen und dadurch allen Staaten gleiche Sicherheitsbedingungen garantieren sollen.

Bis heute sind diese Vertragsverpflichtungen unerfüllt geblieben. Die meisten der Vertragsgegner Deutschlands sind nicht bereit gewesen, eine nennenswerte Abrüstung durchzuführen oder auch nur auf Aufrüstung zu verzichten. Ebensowenig waren sie zu bewegen, die Deutschland durch die Verträge gewährleistete Sicherheit durch ihre Einwilligung in einen Rüstungsausgleich zu verschaffen.

Während die Ratsentschließung alle deutschen Gegenansprüche mit völligem Stillschweigen übergeht, behauptet die französische Denkschrift, die Vertragsgegner Deutschlands hätten manchen Beweis für

the signing of the Treaty of Peace which, whatever its defects may have been, certainly at some points glowed with the declaration of pacific faith, and at no points did it offer a greater promise for energetic action and favourable conduct than the declarations that were made in it, and, through its signature, in favour of the Disarmament of Europe, not because one nation had abused arms, but because every nation frankly confessed that there was no peace and no security in continued armaments.« Parliamentary Debates: House of Commons, Vol. 254. Spalte 908 f.

ihren Willen zur Vertragserfüllung geliefert. So hätte Frankreich in den Jahren 1921 bis 1928 die Dienstzeit von drei Jahren auf ein Jahr herabgesetzt und die Kolonialarmee merklich vermindert, sowie das Programm des Aufbaus der Luftflotte nur in mäßigem Umfang zur Ausführung gebracht¹¹⁾. Eine Umrüstung ist aber noch keine Abrüstung. Jede, auch die langsame Durchführung eines Luftflottenaufbaus ist Aufrüstung. Jede Aufrüstung ist durch die Vertragsverpflichtungen untersagt. Untersagt als Aufrüstung ist die Neubeschaffung von Angriffswaffen; welche Waffen darunter zu verstehen sind, haben die Alliierten und Assoziierten in Teil V des Versailler Vertrages selbst bestimmt. Auch wenn im übrigen der eine oder andere der ehemaligen Verbündeten in dieser oder jener Beziehung vorübergehend Einsparungen in seinem Heereswesen vorgenommen hätte, so könnte darin noch nicht die Durchführung der Abrüstungsverpflichtung gegenüber Deutschland erblickt werden. Für die Kampfesstärke eines Heeres ist entscheidend das Gesamtmaß der Rüstungen.

Die Denkschrift der französischen Regierung spricht weiter davon, daß sich zweifellos die Schwierigkeiten gehäuft hätten, um den Erfolg der Genfer Abrüstungskonferenz zu verhindern. Sie führt zwar, um ihren guten Willen zu beweisen, eine Reihe von Vorschlägen an, die sie während der Jahre 1932 und 1933 gemacht habe.

Sie verschweigt dabei zwei Tatsachen von größter Tragweite: einmal ist es gerade die französische Regierung gewesen, die als Vorbedingung für die Abrüstungsverhandlungen die Schaffung von Sicherheitsgarantien verlangte und dadurch die Einberufung der Abrüstungskonferenz bis zum Jahre 1932 verzögerte. Sowohl der Vorfriedensvertrag wie der Versailler Vertrag bestimmen, daß die Abrüstungsverpflichtung sofort zu erfüllen ist und machen die Erfüllung von keiner Bedingung abhängig. Die Abrüstungsverpflichtung der ehemaligen Verbündeten ist unbedingt und unbefristet. Die Sicherheitsforderung der französischen Regierung steht daher im Widerspruch zu dem klaren Wortlaut und dem Sinn der Verträge. Sie versucht in rechtlich unzulässiger Weise aus dem Maßstab der Abrüstung eine Vorbedingung für die Erfüllung der Verpflichtung zu machen.

Des weiteren ist festzustellen, daß dem Deutschen Reich bis heute die gleichen Sicherheitsbedingungen verweigert werden, die ihm durch den Vorfriedensvertrag feierlich versprochen sind. Es braucht nur daran erinnert zu werden, daß das Memorandum der französischen Regierung zur Abrüstungsfrage vom 15. Juli 1931¹²⁾ sich gegen die Aufhebung des Teiles V des Versailler Vertrages gewandt

¹¹⁾ Vgl. auch das Memorandum der französischen Regierung zur Abrüstungsfrage vom 15. Juli 1931, S. d. N., J. O. 1931, S. 1576 ff.

¹²⁾ S. vorhergehende Anm.

hat, daß der vorläufige Konventionsentwurf der vorbereitenden Abrüstungskommission von 1930 in seinem Artikel 53 die Aufrechterhaltung der Bestimmungen des Versailler Vertrags und die Anerkennung der Fortgeltung durch die deutsche Regierung vorsah, daß noch die französische Denkschrift vom 14. November 1932 das deutsche Recht auf Rüstungsausgleich und Sicherheit überhaupt bestreitet. Erst unter dem Eindruck des Ausscheidens Deutschlands aus der Abrüstungskonferenz haben sich die Regierungen Groß-Britanniens, Frankreichs und Italiens bereit gefunden, in dem Abkommen vom 11. Dezember 1932 die deutsche Gleichberechtigung anzuerkennen. Diese Erklärung¹³⁾ lautet in ihrem wichtigsten Teile:

»The Governments of the United Kingdom, France and Italy have declared that one of the principles that should guide the Conference on Disarmament should be the grant to Germany, and to the other Powers disarmed by Treaty, of equality of rights in a system which would provide security for all nations, and that this principle should find itself embodied in the Convention containing the conclusions of the Disarmament Conference.«

Damit war die Gleichberechtigung Deutschlands nicht als Ziel, sondern als Grundsatz, der die weitere Arbeit der Konferenz zu leiten hätte, anerkannt, und weiter war vereinbart, daß das System der Rüstungsbegrenzung die Sicherheit aller Nationen sicherstellen sollte¹⁴⁾. Zum ersten Mal hatten sich die genannten Mächte bereit gefunden, wenigstens im Grundsatz das anzuerkennen, wozu sie seit dem 5. November 1918 vertraglich verpflichtet waren.

Aber freilich, eine praktische Bedeutung hat dieses Abkommen nicht erlangt. Im Gegenteil, es waren erst zehn Monate seit der Unterzeichnung dieses Abkommens verflossen, als der englische Außenminister Sir John Simon am 14. Oktober 1933 in der Sitzung des Büros der Abrüstungskonferenz in Genf die Erklärung abgab, daß der von seiner eigenen Regierung am 16. März desselben Jahres der Abrüstungskonferenz vorgelegte Entwurf eines Abrüstungsvertrages, den die Konferenz in erster Linie einstimmig als Grundlage des Abrüstungsabkommens angenommen hatte, abgeändert werden müsse. Dieser Mac Donald-Plan hatte einen in dem Zeitraum von fünf Jahren auszuführenden Rüstungsausgleich auf einzelnen Gebieten vorgesehen. Der abgeänderte neue Plan verbot für den gleichen Zeitraum jeden Rüstungsausgleich und sah in höchst unbestimmter Form für das Ende einer weiteren Periode die Verwirklichung einer relativen Gleich-

¹³⁾ Vgl. ds. Zeitschr. Bd. IV, S. 114 f.

¹⁴⁾ Dies wurde freilich durch eine offiziöse Havas-Meldung vom 15. Dezember entgegen dem klaren Wortlaut der Abmachung bestritten. Vgl. dazu Schwendemann, Abrüstung und Sicherheit, 2. Aufl. S. 487 ff.

heit vor. Der englischen Erklärung schlossen sich der französische und der italienische Delegierte an. Mit diesen Erklärungen sagten sich die drei Mächte von dem Abkommen des 11. Dezember 1932 los.

Die ganze Begründung für diesen Schritt faßte Sir John Simon in dem Satze zusammen, daß der gegenwärtige unruhige Zustand Europas eine Tatsache sei, und Staatsmänner bei Aufstellung ihrer Pläne mit Tatsachen zu rechnen hätten¹⁵⁾. Damit proklamiert der englische Außenminister den Grundsatz, daß der Staatsmann sich nach »Tatsachen«, aber nicht nach Vertragsverpflichtungen zu richten habe. Obwohl der unruhige Zustand in Europa seither sich gewiß nicht gebessert hat, hat die englische Regierung im Londoner Programm vom 3. Februar 1935 nunmehr die Einlösung des Versprechens der Gleichberechtigung im Abkommen vom 11. Dezember 1932 in Aussicht genommen und damit ihr eigenes Verhalten im Oktober 1933 gerichtet.

Der englische Ministerpräsident Mac Donald hat damals den Vertragsbruch mit der Behauptung zu rechtfertigen versucht, daß keiner der Vertreter der fünf Großmächte auf der Dezemberkonferenz des Jahres 1932 den leisesten Zweifel daran gehabt habe, daß der Grundsatz der Gleichberechtigung nur unter der Bedingung gewährt werde, daß Deutschland in der Zwischenzeit zu dem Gefühl der Sicherheit der Staaten beitragen müsse, die im Begriffe seien, sich über die Entwaffnung zu einigen. Damit wird in völlig willkürlicher Weise und im Widerspruch mit dem Sinn und Wortlaut des Abkommens Deutschland eine neue Vorleistung zugemutet, obwohl dieses Abkommen gerade den Zweck hatte, Deutschland die ihm von den ehemaligen Verbündeten schon so lange geschuldete Waffengleichheit und damit die ihm zukommende Sicherheit zu gewährleisten.

Soviel steht fest: Die Erklärungen der drei Regierungen vom 14. Oktober 1933 bedeuten nichts anderes als die erneute ausdrückliche Weigerung, die Verpflichtungen aus dem Vorfriedensvertrag und dem Versailler Vertrag zu erfüllen. Diese Erklärungen der englischen, französischen und italienischen Regierungen führt die französische Denkschrift vom 9. April 1935 an, um zu beweisen, daß diese Regierungen alles getan hätten, um »eine nützliche und erfolgreiche Arbeit« der Abrüstungskonferenz zu ermöglichen. Mit einem solchen Beweis will sie ihre Regierungen von der Verantwortung für den Mißerfolg der Abrüstungsverhandlungen entlasten!

Schließlich sucht die französische Denkschrift und ihr folgend der französische Außenminister Laval es so darzustellen, als ob der deutsche Schritt vom 16. März das französisch-englische Verhandlungsprogramm vom 3. Februar d. J., das rasch zu einer soliden dauer-

¹⁵⁾ Englisches Weißbuch Cmd. 4437 S. 4.

haften Organisation der europäischen Sicherheit führen sollte, auf schwerste gefährdet hätte. Dieses Programm ¹⁶⁾ sieht neben dem Abschluß eines Luftpaktes zwischen den Locarnomächten noch die Vereinbarung eines Ostpaktes und eines Donaupaktes vor sowie eines Rüstungsabkommens, das den Teil V des Versailler Vertrags ersetzen soll, und schließlich die Rückkehr Deutschlands in den Völkerbund. Wenn nach diesem Programm das Rüstungsabkommen gleichzeitig mit den anderen Abkommen abgeschlossen werden soll, so bedeutet das nichts anderes, als daß England und Frankreich, dafür daß sie endlich sich bereit erklären mit der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dem Vorfriedensvertrag, dem Versailler Vertrag und dem Abkommen vom 11. Dezember 1932 zu beginnen, von Deutschland neue Vorleistungen größter Tragweite fordern. Denn der Abschluß der drei Pakte würde bedeuten, daß Deutschland sofort schwere politische Belastungen bestimmter Art auf sich zu nehmen hat, während lange Jahre erforderlich wären, um den Rüstungsausgleich tatsächlich herzustellen, den die Mächte ihm zu gewähren gewillt sein könnten.

Bezeichnend ist jedenfalls, daß Inhalt und Umfang der von Deutschland zu übernehmenden politischen Verpflichtung von den Mächten bereits formuliert sind, während der Inhalt des Rüstungsabkommens vollkommen im Ungewissen gelassen ist. Bezeichnend ist ferner, daß auch heute noch die Vertragsgegner Deutschland eine freie Verhandlung über die neuen Abkommen zu verweigern suchen, indem sie zunächst unter sich die Vertragsbestimmungen vereinbaren, um durch die Bildung einer Einheitsfront ihren Willen Deutschland aufzuzwingen.

Und weiter: wenn das Londoner Programm vorsieht, daß das Rüstungsabkommen in Übereinstimmung mit den Abmachungen vom 11. Dezember 1932 abgeschlossen werden soll, so ruft die Erwähnung dieses Abkommens die Erinnerung an die Erklärung der drei Regierungen vom 14. Oktober 1933 wach, durch welche sie die Erfüllung der so kurze Zeit vorher übernommenen Verpflichtung verweigert haben. Eine solche Erinnerung vermag bei Deutschland nicht die Hoffnung auf die endliche Erfüllung seiner Vertragsrechte zu erwecken. Die Aufstellung des Londoner Programms hat weder die französische noch die englische Regierung davon abgehalten, kurz darauf umfangreiche Aufrüstungsmaßnahmen ins Werk zu setzen, obwohl in der Zwischenzeit sich die Verhältnisse in Deutschland nicht geändert hatten. Die beiden Mächte nehmen also nach wie vor volle Handlungsfreiheit für sich in Anspruch, während sie diese Deutschland mit Rücksicht auf die Aufstellung eines bloßen Verhandlungsprogramms verweigern zu können glauben.

¹⁶⁾ Vgl. ds. Zeitschr. Bd. V, S. 109.

Schließlich hat Deutschland während der Zeit seiner Mitgliedschaft im Völkerbund nach dessen Statut gegen alle anderen Mitgliedsstaaten einen Anspruch auf Abrüstung. Denn nach Artikel 8 des Völkerbundsstatuts erkennen die Bundesmitglieder an, daß die Aufrechterhaltung des Friedens die Herabsetzung der nationalen Rüstung auf das Mindestmaß erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen durch gemeinschaftliches Vorgehen vereinbar ist.

Auch diese Verpflichtung ist von keinerlei Voraussetzung oder Bedingung abhängig gemacht. Auch sie ist sofort zu erfüllen. Auch sie ist eine wechselseitige Verpflichtung der Völkerbundsmitglieder; und auch sie kennt nur ein einheitliches Maß der Abrüstung für alle Beteiligten.

Es ist bekannt, mit welcher Entschiedenheit die Kommission für die Ausarbeitung des Völkerbundsstatuts alle Anregungen auf eine Diskriminierung der im Kriege unterlegenen Staaten durch das Völkerbundsstatut in der Abrüstungsfrage abgelehnt hat. Der französische Vertreter Léon Bourgeois hat bei den Pariser Beratungen im Februar 1919 ausgeführt, in einem internationalen Staatenverband könne es nicht zweierlei Maß und Gewicht geben, alle Mitglieder müßten die volle Rechtsgleichheit besitzen. Ihm sekundierte der Belgier Baron Rolin-Jaequemyns mit der Erklärung, daß solche Sonderbestimmungen für einzelne Mitglieder im Widerspruch zu dem Grundsatz der Gleichheit stünden, der als heilig angesehen werden müsse. Die Pariser Verhandlungen sind übrigens noch in einer anderen Beziehung von Interesse. Bei der Erörterung über das künftige Stärkeverhältnis der einzelnen Flotten traten die Amerikaner für eine der englischen ebenbürtige amerikanische Marine ein, während die Engländer den Grundsatz der Überlegenheit ihrer Flotte verteidigten. D. H. Miller¹⁷⁾ berichtet von einem Brief des Obersten House an Lloyd George, der unter Mitwirkung von Robert Cecil aufgesetzt wurde. »If the kind of peace is made for which we are working and which will include a League of Nations it will be necessary for us all to live up to its spirit and to do this it will be inconsistent to continue to increase armaments either by land or sea.« Wie dieser Brief beweist, war man sich in Paris darüber klar, daß die Abrüstungsverpflichtung des Völkerbundsstatuts ein Verbot der Aufrüstung einschließt.

Aus dem Völkerbundsstatut ergab sich für Deutschland der Anspruch auf gleiche Sicherheit, das Recht auf eine Rüstung, die die Verteidigung der Angriffe von außen und die Beteiligung an Bundeskriegen ermöglicht, die Forderung auf eine Abrüstung der

¹⁷⁾ My Diary Bd. 8 Dok. 728, S. 141.

übrigen Bundesmitglieder und auf die Unterlassung jeglicher Aufrüstung.

Der Völkerbundsrat hat Deutschland bei den Verhandlungen über seinen Eintritt in den Völkerbund durch seinen Beschluß vom 13. März 1925 die Gleichheit in Recht und Pflicht bestätigt. In diesem Beschluß heißt es: »Il considère lui-même ce principe d'égalité, qui entraîne et des obligations égales et des droits égaux pour tous, comme un des éléments essentiels de la Société des Nations.« Der Völkerbund hat aus diesem Grundsatz die Verpflichtung Deutschlands zur Beteiligung an den Sanktionsmaßnahmen des Bundes gefolgert. Es liegt auf der Hand, daß die Entwaffnungsbestimmungen des Teils V des Versailler Vertrags sowohl mit den Bundesrechten wie mit den Bundespflichten im Widerspruch stehen. Nach der Satzung — das bestätigt die Stellungnahme des Rates — gehen die Bundespflichten den außerhalb des Bundes übernommenen Verpflichtungen vor. Darum bestimmt auch Artikel 20, daß die Bundesmitglieder solche mit dem Statut unvereinbaren Vertragsbestimmungen aufzuheben verpflichtet seien.

Deutschland hat also Grund, sich nicht bloß über die Nichterfüllung der Bundespflichten durch die anderen Mächte, sondern über die dauernde Vorenthaltung der wichtigsten Bundesrechte durch den Rat zu beschweren. Aufgabe des Rats ist es, für die Durchführung der Bundessatzung zu sorgen. Er ist bei allen seinen Maßnahmen an das Bundesrecht gebunden, das er peinlich zu beobachten hat. Er hatte die Pflicht, Deutschland die gleiche Rechtsstellung unter den Bundesmitgliedern, die gleiche Möglichkeit zur Selbstverteidigung und die gleiche Möglichkeit zur Beteiligung an den Bundesaktionen zu verschaffen. Er hatte Deutschland gegenüber für die Verwirklichung des Bundeszweckes, für die Gewährleistung von Frieden und Sicherheit Sorge zu tragen, und zwar ganz besonders Deutschland gegenüber als einem Staat, der bei seinem Eintritt in den Bund vollkommen entwaffnet war und jeder Sicherheit entbehrte, wie eben erst die rechtswidrige Besetzung des Ruhrgebiets durch französische Truppen aufs eindringlichste bewiesen hatte. Der Rat hätte zur Erfüllung dieser seiner Pflichten u. a. die bequeme formelle Handhabe gehabt, die ihm Artikel 164 des Versailler Vertrags gibt: nach dieser Bestimmung hat er das Recht, die Vorschriften des Versailler Vertrags über Bewaffnung des deutschen Heeres abzuändern.

Der Völkerbundsrat hat bei seiner Beschlußfassung vom 17. April sich über alle diese Grundsätze des Völkerbundsstatuts hinweggesetzt, obwohl ihm der deutsche Rechtsstandpunkt bekannt sein mußte, und obwohl ihm bei der Beratung von einzelnen Ratsmitgliedern eine Prüfung dieser Rechtsfragen nahe gelegt wurde. Der Rat hat mit seinem Beschluß — diese Feststellung muß getroffen werden — eine ganz beson-

ders schwere Verletzung seiner in der Satzung festgelegten Pflichten begangen.

Aber nicht nur auf das geschriebene Recht gründet sich der deutsche Rechtsanspruch. Nach dem Gemeinschaftsrecht aller zivilisierten Staaten, die die Völkerrechtsgemeinschaft bilden, kann dieser Gemeinschaft nur ein Staat angehören, der Unabhängigkeit nach außen besitzt und in der Lage ist, diese Unabhängigkeit durch eigene Kraft zu bewahren. Diese Vorbedingung, die die Gemeinschaftsordnung von dem einzelnen Staat verlangt, um ihn als Gemeinschaftsmitglied anzuerkennen, schützt sie dem aufgenommenen Mitglied als Recht. Unabhängig sein und die Unabhängigkeit bewahren kann aber nur ein Staat, der in der Lage ist, sich zu verteidigen. Darum ist der Besitz der Waffen die Voraussetzung der Unabhängigkeit und das Recht auf Waffen mit dem Recht auf Unabhängigkeit, das die Völkerrechtsordnung gewährleistet, gegeben.

Eine Rechtsordnung und eine Rechtsgemeinschaft, die die Existenz und Unabhängigkeit ihrer Mitglieder als Recht gewährleistet, aber nicht die Mittel ausgebildet hat, von Gemeinschaftswegen diese Rechte zu verteidigen, muß es der Kraft des einzelnen überlassen, sich selbst gegen die Verletzung dieser Rechte zu wehren. Deshalb ist in dieser Gemeinschaft und nach ihrer Ordnung die Selbstverteidigung ein unabdingbares Grundrecht. Es geht nicht an, einem Staate dieses Recht zu bestreiten und ihn gleichzeitig als Mitglied der Völkerrechtsgemeinschaft zu behandeln, indem man die Erfüllung von Rechtspflichten von ihm verlangt.

Kein Vertrag hat das Recht der Selbstverteidigung ausgeschlossen, selbst nicht der Locarnovertrag oder der Kelloggpackt. Der Locarnovertrag hat das Selbstverteidigungsrecht ausdrücklich anerkannt, und vor dem Abschluß des Kelloggpaktes hat die Regierung der Vereinigten Staaten in einer Note, die die authentische Interpretation des Entwurfs des Kriegsächtungspaktes enthielt, ausgeführt, daß in dem Vertragsentwurf nichts enthalten sei, was irgendwie das Recht der Selbstverteidigung beeinträchtigt oder beschränkt; denn es handele sich dabei um ein natürliches Recht jedes souveränen Staates, das bei jedem Vertrag als selbstverständlich vorauszusetzen sei. So hat der Abschluß des Kelloggpaktes, dem 63 Staaten der Welt beigetreten sind, von neuem die Anerkennung des Selbstverteidigungs- und Waffenrechts gebracht.

Das Recht auf Unabhängigkeit und ihre Verteidigung ist das gleiche für alle Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft. Das Wesen der Gemeinschaft ist die Achtung des Genossen, die gegenseitige Anerkennung der Existenz und des Lebensraumes. In ihr findet die Gleichheit der Genossen ihren rechtlichen Ausdruck.

Aus der ungeschriebenen Rechtsordnung der Völker ergibt sich Deutschlands Recht auf Existenz und Unabhängigkeit, ergibt sich sein Recht auf Selbstverteidigung.

So ist also Mitte März 1935 die Lage die folgende: Die ehemaligen Verbündeten haben trotz der von ihnen festgestellten Abrüstung Deutschlands 16 Jahre nach Abschluß des Vorfriedensvertrags, der die Verpflichtung zur allgemeinen, gleichmäßigen Abrüstung begründete, nicht nur nicht abgerüstet, sondern in größtem Umfang aufgerüstet, insbesondere durch die Schaffung von Angriffswaffen (schwere Artillerie, Kampfwagen, Flugzeuge). Sie haben Deutschlands Rechtsanspruch auf Sicherheit durch Waffenausgleich nicht erfüllt, sondern mehrfach ausdrücklich die Weigerung, ihn zu erfüllen ausgesprochen, gelegentlich in der Form, daß sie ihre Leistung von der vorherigen Ausführung nicht erfüllbarer, rechtlich nicht begründeter Vorleistungen abhängig machten. Damit haben die Vertragsgegner ihren Anspruch auf weitere Erfüllung der vertraglichen Verpflichtungen durch Deutschland verwirkt.

Die allgemeine gleichmäßige Abrüstung aller am Krieg beteiligten Staaten war nicht nur die Voraussetzung für die deutsche Abrüstung, sondern wesentlicher Bestandteil eines großen Gesamtplanes zur Neuordnung der Staatengemeinschaft. Um allen Nationen Frieden und Sicherheit zu gewährleisten, wurde ein Völkerbund geschaffen, der durch friedliche Streitschlichtung den Krieg verhüten und die Herrschaft der Gerechtigkeit unter den Nationen begründen sollte. Dieser Bund sollte dem System des Gleichgewichts der Mächte und der Bündnisse ein Ende machen, indem er sämtliche Staaten auf dem Fuße völliger Gleichberechtigung zu gemeinsamer Betätigung für den Frieden vereinigt. Wie man in der Abrüstung das beste Mittel zur Bekämpfung des Krieges erblickte und sie daher zu einer der Hauptaufgaben des Bundes machte, so suchte man in den Bundeseinrichtungen den einzelnen Staaten die beste Gewährleistung ihrer Sicherheit, die nun nicht mehr von Rüstungen abhängig ist, zu geben.

In Ausführung dieses allgemeinen Planes ist Teil V des Versailler Vertrages ausgearbeitet und von den Alliierten festgesetzt. Deutschland wurde die Abrüstungsverpflichtung also nicht etwa als eine Strafe auferlegt; auch ist sie nicht auf die angebliche deutsche Schuld am Kriege gegründet. Das ergibt unzweideutig die Einleitung zu Teil V, sowie der Notenwechsel der deutschen Friedensdelegation mit dem Präsidenten der Friedenskonferenz, das hat unter vielen Staatsmännern MacDonald in der oben angeführten Rede¹⁸⁾ bestätigt.

¹⁸⁾ vgl. S. 318 Anm. 10.

Dieser Plan und damit das ganze System der Friedenssicherung ist hoffnungslos gescheitert, und zwar im wesentlichen aus zwei Gründen. Frieden, Sicherheit und Abrüstung lassen sich durch organisatorische Maßnahmen nur in einer Staatengemeinschaft gewährleisten, in der die politischen Lebensfragen gerecht geordnet sind, oder in der doch zum mindesten die Durchführung einer gerechten Neuordnung durch eben diese Gemeinschaftsordnung sichergestellt ist. Darum war die Konstruktion dieses Völkerbundes von vorne herein verfehlt wegen seiner engen Verknüpfung mit den Friedensverträgen und dem durch sie geschaffenen territorialen und politischen Statut Europas, dessen unerträgliche Ungerechtigkeit seit langem allgemein zugegeben und das den im Kriege unterlegenen Staaten ohne Verhandlung und gegen ihren schärfsten Protest durch ein brutales Machtdiktat auferlegt worden war.

Ferner haben die Diktatmächte, obwohl sich der Völkerbund von Anfang an ausschließlich in den Dienst der Durchführung der Gewaltdiktate stellte in einer Zeit, in der die im Kriege unterlegenen Staaten durch vollkommene Abrüstung wehrlos ihren hochgerüsteten Nachbarn gegenüber standen, ständig neue »Sicherheiten« zu schaffen gesucht. Sie haben seit dem Jahre 1920, außerhalb des Völkerbundes und gegen ihn ein neues System militärischer und politischer Bündnisse geschaffen, nicht um in Europa das Gleichgewicht der Macht herzustellen, sondern um einer Mächtegruppe die unbestrittene Vorherrschaft zu sichern. Wie schon der Präsident Wilson in seiner Ansprache vom 27. September 1918 erklärt hat, kann es »in der gemeinsamen Familie des Völkerbundes keinen Verein, kein Bündnis und auch keine besonderen Verträge oder Vereinbarungen geben«. Alle diese Abmachungen politischer und militärischer Art verstoßen gegen den Sinn und Zweck der Völkerbundssatzung und stehen im Widerspruch zu ihrem Geist und Wortlaut.

Jedes Beistandsversprechen enthält die Verpflichtung zu diplomatisch-politischer Unterstützung. Es ist darum eine Festlegung der politischen Stellungnahme für die Zukunft und schließt eine freie Würdigung des einzelnen Konfliktsfalles im Völkerbundsrat, auf der der ganze Sinn der Satzung beruht, aus. Der eben abgeschlossene Beistandsvertrag zwischen Frankreich und Sowjetrußland¹⁹⁾ zeigt diesen Sinn der Beistandsverpflichtung mit anerkannter Offenheit. Absatz 2 der Ziffer 1 des Protokolls zum Vertrag lautet:

»Es gilt gleichfalls als verabredet, daß die beiden vertragschließenden Parteien gemeinsam handeln werden, um zu erreichen, daß der Völkerbundsrat seine Empfehlungen mit der ganzen Schnelligkeit erläßt, die die Umstände erfordern werden, und daß, wenn der Völkerbundsrat

¹⁹⁾ Der Wortlaut des Vertrages wird im nächsten Heft der Zeitschrift abgedruckt.

nichtdestoweniger aus irgendeinem Grunde keinerlei Empfehlungen erläßt oder kein einstimmiger Beschluß zustandekommt, die Beistandspflicht deshalb nicht weniger zur Anwendung kommt.«

Die beiden Staaten verpflichten sich also, gemeinsam ihren ganzen Einfluß auf den Rat auszuüben, damit er mit größter Beschleunigung einen Beschluß im Sinne ihrer Interessen fasse. Gelingt es wider Erwarten nicht, den Rat dazu zu bestimmen, so genügt die Stimme des einen der Verbündeten, um die Einstimmigkeit des Rates, der geneigt sein könnte, sich gegen den anderen auszusprechen, zu verhindern.

Jedes Beistandsversprechen dient zur Verhinderung einer satzungsgemäßen Prüfung der Streitfälle durch den Rat, zur Verhinderung der Einstimmigkeit in der Beschlußfassung und damit zur Verhinderung einer Völkerbundsaktion überhaupt. Damit wird nach Artikel 15 Absatz 7 allen Bundesmitgliedern völlige Handlungsfreiheit verschafft, die Verbündeten haben, was der Beistandsvertrag gerade bezweckt, freie Hand erhalten, und nunmehr ist es ein Leichtes, den Bündnisfall für die militärische Unterstützung herzustellen.

So ist seit langem mit vollem Bedacht der Völkerbund und sein System der Friedensbewahrung untergraben, die Verhinderung eines normalen Funktionierens seines Apparates vorbereitet und damit die ganze Institution ihres Sinnes und ihrer Bedeutung beraubt. Der ganze Plan der Sicherstellung des Friedens durch eine Rechtsorganisation, der eine Abrüstung aller beteiligten Staaten voraussetzt und ermöglicht, ist zerschlagen und an seine Stelle die Herrschaft der Gewalt, der Waffen und der Bündnisse gesetzt. Aus diesem Trümmerfeld, in das die Rechtsordnung Europas verwandelt worden ist, versuchen die drei Großmächte durch ihren Antrag vom 16. April den Teil V des Versailler Vertrags als einseitige Verpflichtung Deutschlands zur Abrüstung zu retten. Der Kriegszug gegen das Recht Europas beginnt auf den Pariser Konferenzen des Winters 1918/1919, als »der Frieden« ausgearbeitet wurde, der nach Clemenceaus Ansicht die Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln sein sollte. Er wird fortgesetzt durch den Abschluß der Militärbündnisse Frankreichs mit Belgien, Polen, der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien, durch die gewaltigen Rüstungen Frankreichs und seiner Vasallenstaaten, durch die Nichterfüllung der Abrüstungsverpflichtungen, durch die ständige mit allen Mitteln betriebene Weigerung, Deutschlands Lebensrecht, sein Recht auf Selbstverteidigung anzuerkennen; er wird fortgesetzt bis in die jüngste Gegenwart, bis zum Abschluß des Militärbündnisses zwischen Frankreich und der größten Militärmacht, Sowjetrußland.

In dieser Lage unternimmt es die französische Regierung am 9. April 1935, eine Anklageschrift gegen Deutschland an den Völkerbund zu richten, in der sie Deutschland den Vorwurf macht, den Teil V

des Versailler Vertrags verletzt und damit eine der Grundlagen seiner Mitarbeit im Völkerbund zerstört zu haben. Das tut eine Regierung, die seit 16 Jahren nicht nur dieselbe Verpflichtung zur Abrüstung nicht erfüllt, sondern darüber hinaus alles getan hat, um die Schaffung einer gerechten Ordnung in Europa zu verhindern. Das tut eine Regierung, die 10 Tage nach dem feierlichen Abschluß des Vorfriedensvertrags in einer den Vertretern der Vereinigten Staaten in Paris übergebenen Denkschrift erklärt, daß die 14 Punkte des amerikanischen Präsidenten sich nicht als Grundlage für die Arbeiten der Friedenskonferenz eigneten, wohl aber die Erklärung der Alliierten vom 10. Januar 1917 über die Kriegsziele ²⁰⁾).

In dieser Lage entwerfen die Regierungen der drei Großmächte einen Urteilsspruch über das Verhalten Deutschlands und erzwingen unter Einsetzung ihres ganzen politischen Einflusses die Zustimmung der übrigen Ratsmitglieder. Der Rat macht sich zum Richter in eigener Sache ²¹⁾ und erläßt einen Richterspruch, ohne irgendwie in eine Prüfung der Angelegenheit und der von Deutschland wiederholt vorgebrachten Gründe überhaupt einzutreten.

Wie sehr er dabei seine Aufgaben verkannt und seine Befugnisse überschritten hat, das ist ihm von einzelnen seiner Mitglieder in deutlicher Weise vorgehalten worden. So hat der spanische Vertreter de Madariaga ausgeführt: «Le Conseil est non pas tant une Cour de justice qu'un corps politique et . . . sa fonction est non pas tant de juger que, dans la faible mesure où le permet l'évolution internationale, de gouverner la communauté internationale . . . Il eût donc été nécessaire — et notre Gouvernement l'aurait désiré — que le projet de résolution qui nous est soumis montrât plus clairement qu'il ne le fait que nous avons ici aujourd'hui, non pas à juger, mais à apprécier politiquement le fait d'une répudiation unilatérale des traités . . . »

Auch der dänische Delegierte Munch hat sich gegen diese Erklärung des Rates, die ein Urteil über die deutsche Politik enthalte, gewendet, weil sie dem Rat die Rolle eines Gerichtes zuweise, und er hat mit Recht der Befürchtung Ausdruck gegeben, daß man auf diese Weise Schwierigkeiten schaffe, die den Erfolg der künftigen Verhandlungen in Frage stellen, und daß man damit Gefahr laufe, die Möglichkeiten des Völkerbunds, seinen Charakter als einer Einrichtung zur Herstellung der Eintracht und der Verständigung zu bewahren, zu schwächen.

Mit diesen Worten ist das Entscheidende gegen den Beschluß gesagt. Aufgabe des Rates ist es, dem Frieden zu dienen und durch

²⁰⁾ D. H. Miller, My Diary, Bd. 2 S. 14.

²¹⁾ vgl. die deutsche Protestnote S. 355.

Vermittlung zwischen den Parteien entstandene Schwierigkeiten auszugleichen. Statt dessen hat er am 17. April sich unter Verletzung seiner verfassungsmäßigen Pflichten zum politischen Instrument einer Mächtegruppe gemacht und dadurch den bestehenden Streit in verhängnisvoller Weise verschärft.

Der Beschluß enthält in seinem zweiten Teil eine Einladung an die Regierungen, die das Programm vom 3. Februar 1935 aufgestellt oder diesem ihre Zustimmung gegeben haben, die begonnenen Verhandlungen fortzusetzen und vor allem im Rahmen des Völkerbunds den Abschluß von Verträgen herbeizuführen, die unter Berücksichtigung der Bundesverpflichtungen notwendig erscheinen könnten, um das in diesem Programm festgesetzte Ziel der Friedenssicherung zu erreichen. Die in dem Beschluß enthaltene Begründung gibt als Ziel an ein *règlement général à conclure par libre négociation, en vue d'organiser la sécurité en Europe et de procéder à une limitation générale des armements dans un régime d'égalité de droits, en assurant en même temps la collaboration active de l'Allemagne à la Société des Nations* ». Dort wird dann weiter erklärt, daß das einseitige Vorgehen Deutschlands nicht nur unvereinbar mit diesem Programm sei, sondern erfolgte, während die Verhandlungen tatsächlich im Gange waren. Damit ist in den Beschluß der bereits erwähnte Vorwurf der französischen Denkschrift aufgenommen, daß die deutsche Aktion vom 16. März das englisch-französische Programm ernstlich in Frage gestellt habe.

Ist bei dieser Begründung die Einladung des Rats an Deutschland zur Fortsetzung der Verhandlungen überhaupt ernsthaft gemeint, oder verfolgt sie lediglich propagandistische Zwecke? Man wird geneigt sein, die erste Frage in verneinendem Sinne zu beantworten, wenn man feststellen muß, daß die französische Regierung in ihrer Denkschrift erklärt: « *Nulle négociation n'est possible, si au cours des pourparlers, une des parties peut se saisir arbitrairement de ce qui est l'objet de ces pourparlers; nulle négociation n'est, au surplus, utile, si ses résultats, quels qu'ils soient, peuvent être détruits par la libre volonté d'une des parties contractantes. Autant supprimer, dans les relations internationales, la notion même de contrat et d'obligation* ».

Jeder unbefangene Beurteiler wird die Befürchtung des dänischen Delegierten berechtigt finden, daß unter solchen Umständen der Ratsbeschluß den Erfolg der Verhandlungen in Frage stellt. Es wird darum Sache aller drei Großmächte, die den Beschluß entworfen haben, sein zu zeigen, ob hinter dem Programm vom 3. Februar ihr ernstlicher Verhandlungswille steht.

Der dritte Teil des Beschlusses bezieht sich auf die Einsetzung eines Ausschusses, der Vorschläge machen soll, um den Völkerbundspakt wirksamer in der Organisation der kollektiven Sicherheit

zu machen und der insbesondere die wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen angeben soll, die Anwendung zu finden hätten in dem Fall, in dem künftig ein Staat — einerlei ob er Mitglied des Völkerbunds ist oder nicht — den Frieden durch einseitige Aufkündigung seiner internationalen Verbindlichkeiten gefährde.

Die Aussprache des Rates über diesen dritten Teil des Beschlusses war sehr unergiebig. Man wird die Behandlung der Frage durch den Ausschuß abwarten müssen sowie insbesondere die Stellungnahme der Vertreter der Großmächte in ihm, um feststellen zu können, ob dieser Beschluß mehr als eine Geste bedeutet. Der Auftrag des Ausschusses umfaßt jedenfalls die Prüfung der Frage, welche Sanktionen gegen die Mitgliedsstaaten zu ergreifen sind, die durch Beistandsverträge und ähnliche Abkommen die Grundlage für eine satzungsgemäße Tätigkeit des Völkerbunds überhaupt zerstört haben.

Abgeschlossen am 4. Mai 1935.
