

# Die Aufnahme der Völkerbundssatzung in den Versailler Vertrag<sup>1)</sup>

## Ein historischer Überblick

**Dr. Wolfgang von Tabouillot**, Referent am Institut für ausländisches öffentliches  
Recht und Völkerrecht

Erst verhältnismäßig spät taucht in den Vorschlägen, die im Laufe des Weltkrieges von seiten der Neutralen, vornehmlich von amerikanischer Seite, für die Errichtung eines organisierten Völkerbundes und zur Garantie eines dauerhaften Friedens gemacht worden sind, der Gedanke einer Verbindung des Statuts dieses Völkerbundes mit dem Friedensvertrag auf. Die frühesten Erklärungen Wilsons, die sich mit dem Völkerbund befassen, spiegeln nur das amerikanische Interesse wider, den Weltfrieden in der Zukunft zu sichern. So erklärte Präsident Wilson in seiner Ansprache an die amerikanische »League to enforce Peace« vom 27. Mai 1916, die Formulierung der Friedensbedingungen

---

<sup>1)</sup> Baker: *Woodrow Wilson and World Settlement* (New York 1922); Bourgeois: *Le Pacte de 1919 et la Société des Nations* (Paris 1919); Brailsford: *A League of Nations* (London 1917); Bryce: *Essays and Addresses in War Time* (New York 1918); Fleming: *The United States and the League of Nations 1918—1920* (New York, London 1932); House-Seymour: *The intimate papers of Colonel House* (London 1926—1928); Hunter-Miller: *The Drafting of the Covenant* (New York, London 1928); Jäckh: *Der Völkerbundsgedanke in Deutschland während des Weltkrieges* (Berlin 1929); Keen: *Towards International Justice* (London 1923); Kraus-Rödiger: *Urkunden zum Friedensvertrage von Versailles* (Berlin 1920); Kluyver: *Documents on the League of Nations* (Leiden 1920); Lansing: *The Peace Negotiations, A Personal Narrative* (Boston); Lodge: *The Senate and the League of Nations* (New York, London 1925); Löffler: *Vereinigte Staaten von Amerika, Versailler Vertrag* (Berlin 1932); Marburg: *Development of the League of Nations Idea* (New York 1932); Hunter-Miller: *My Diary at the Peace Conference* (im folgenden zitiert als: Miller); Phelps: *A League of Nations* (New York 1918); Smuts: *The League of Nations* (London, New York 1918); Taft: *Papers on the League of Nations* (New York 1920); Temperley: *A History of the Peace Conference of Paris* (London 1920); Wilson, Florence: *The Origins of the League Covenant* (London 1928); vgl. ferner: *Der Friedensgedanke in Reden und Staatsakten des Präsidenten Wilson* (Berlin 1918); *War and Peace, Presidential Messages, Addresses, and Public Papers (1917—1924)* by Woodrow Wilson (New York, London); *Official Statements of War Aims and Peace Proposals, December 1916 to November 1918* (Washington 1921) (zitiert: Off. Stat.); *Worte englischer Minister*, herausgeb. von Fischer (Berlin 1919).

und der Abschluß des Vertrages seien allein den Kriegführenden zu überlassen, und forderte erst in einem zweiten Punkte die Errichtung einer »universal association of nations«, in die die Vereinigten Staaten später eintreten sollten<sup>2)</sup>.

Noch klarer kommt die amerikanische Auffassung in der amerikanischen Friedensnote an die Kriegführenden vom 18. Dezember 1916 zum Ausdruck<sup>3)</sup>. Der dort gemachte Vorschlag der Errichtung eines Völkerbundes erst nach Friedensschluß fand die Zustimmung aller Kriegführenden<sup>4)</sup>.

Die Ansprache im Senat vom 22. Januar 1917 weicht von dieser Grundauffassung nicht ab. In ihr finden sich jedoch zum ersten Male, offenbar beeinflußt durch die Gefahr einer möglichen Verwicklung in den Weltkrieg, Andeutungen, die einen Zusammenhang zwischen den Friedensbedingungen und der späteren Garantie des Status quo erkennen lassen<sup>5)</sup>.

Mit dem Eintritt der Vereinigten Staaten in den Krieg überließ Präsident Wilson, dessen Aufmerksamkeit durch die Kriegseignisse voll in Anspruch genommen war, dem Obersten House die Sammlung

<sup>2)</sup> Text abgedr. in *Der Friedensgedanke* usw. S. 7.

Wie sich aus einem Schreiben Wilsons an Oberst House vom 18. 5. 1916 ergibt, ist diese Rede Wilsons weitgehend durch die Korrespondenz zwischen Grey und House im Jahre 1915 beeinflußt (vgl. House IV, S. 3).

<sup>3)</sup> Text in *For. Rel. 1916 Suppl.* S. 98.

Im Hinblick auf die Kriegsziele aller Kriegführenden stellt die Note fest, daß »each is ready to consider the formation of a league of nations to insure peace and justice throughout the world. Before that final step can be taken, however, each deems it necessary first to settle the issues of the present war upon terms which will certainly safeguard the independence, the territorial integrity, and the political and commercial freedom of the nations involved . . . the war must first be concluded. The terms upon which it is to be concluded they (d. h. die Ver. Staaten) are not at liberty to suggest.«

<sup>4)</sup> Vgl. die deutsche Antwortnote vom 26. 12. 1916 (a. a. O. S. 118); übereinstimmend hiermit das österreichische Aide-mémoire (a. a. O. S. 119), die türkische Note (a. a. O. S. 120), die bulgarische Note vom 30. 12. 1916 (*Off. Stat.* S. 29).

Die Stellungnahme der Alliierten ergibt sich aus ihrer Antwortnote vom 10. 1. 1917 (*For. Rel. 1917 Suppl.* I S. 6); ferner aus dem Schreiben Balfours an den britischen Botschafter in Washington vom 13. 1. 1917 (a. a. O. S. 20). Vgl. auch den Bericht des amerikanischen Botschafters in London über eine Unterredung mit Lloyd George vom 7. 2. 1917 (a. a. O. S. 44), und die deutsche Antwortnote auf die Friedensnote der Schweiz vom 28. 12. 1916 (*Off. Stat.* S. 25).

<sup>5)</sup> Text in *Der Friedensgedanke* usw. S. 15: »The present war must first be ended, but we owe it to candour and to a just regard for the opinion of mankind to say that, so far as our participation in guarantees of future peace is concerned, it makes a great deal of difference in what way and upon what terms it is ended.«

The treaties and agreements which bring it to an end must embody terms that will create a peace that is worth guaranteeing and preserving, a peace that will win the approval of mankind, not merely a peace that will serve the several interests and immediate aims of the nations engaged.«

und Analysierung aller Pläne für den Völkerbund<sup>6)</sup>. Auf eine französische Anregung der Errichtung eines Völkerbundes zwischen den Alliierten, die ihm durch eine Note des französischen Botschafters Jusserand vom 20. Juli 1917<sup>7)</sup> übermittelt worden war, ging er ebensowenig ein wie auf einen englischen Vorschlag von Lord Bryce zur Schaffung einer offiziellen amerikanischen Kommission zum Studium der Frage des Völkerbundes<sup>8)</sup>.

Als der Präsident in seiner Ansprache an den Kongreß vom 8. Januar 1918, die für den späteren Friedensschluß von so großer Bedeutung werden sollte, in 14 Punkten ein sehr umfangreiches Programm für den Inhalt des künftigen Friedens aufstellte, sah erst der letzte dieser 14 Punkte die Schaffung einer »general association of nations under specific covenants« vor<sup>9)</sup>, ohne daß über das Verhältnis dieser Verträge zu dem eigentlichen Friedensvertrag eine Erklärung abgegeben wurde. Wie uns Oberst House in seinem Tagebuch berichtet<sup>10)</sup>, wurde der Gedanke einer Verbindung dieser beiden Verträge und einer gemeinsamen Behandlung auf der Friedenskonferenz erst im August 1918 im Verlaufe von mehreren Unterredungen zwischen Wilson und House berührt und erörtert. Wohl die Erkenntnis, daß ein späterer Zeitpunkt für die Schaffung des Völkerbundes weniger geeignet sein würde, und die Erwägung, daß die Aufnahme der Satzung in den Friedensvertrag bereits ein äußeres Kennzeichen für den Bruch mit dem alten System der »balance of powers« und für die Einführung eines »new order« sein könne, mögen der Anlaß dafür gewesen sein, daß der Präsident sich bei der Unterredung vom 15. August zum ersten Male zu der Auffassung bekannte, »that a league of nations might be incorporated in the peace treaty«<sup>11)</sup>. In seiner Rede vom 27. September in New York hat er sodann klar und deutlich diese zunächst nur vorsichtig formulierte Auffassung<sup>12)</sup> <sup>13)</sup> offiziell bekanntgegeben.

<sup>6)</sup> Vgl. House, IV S. 5.

<sup>7)</sup> Text in For. Rel. 1917 Suppl. 2 vol. I S. 140; die amerikanische Antwortnote datiert vom 3. 8. 1917 (a. a. O. S. 153).

<sup>8)</sup> House, IV S. 5.

<sup>9)</sup> Text in Der Friedensgedanke usw. S. 55.

<sup>10)</sup> House, IV S. 49.

<sup>11)</sup> House hat diesen Gedanken Wilsons u. a. in einem Schreiben vom 3. 9. 1918 (a. a. O. S. 65) an den Präsidenten aufgegriffen und eine von ihm dort gemachte Anregung, eine vorläufige Vereinbarung zwischen den Alliierten über eine »rudimentary organisation of a league of nations« zu treffen, auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gedanken der Aufnahme der Satzung in den Vertrag untersucht (a. a. O. S. 66): »To agree with France, England, Italy and Japan upon the covenant for a league of nations would not prevent its incorporation into the peace treaty. It would rather make it the more certain.«

<sup>12)</sup> Text in Der Friedensgedanke usw. S. 83: »... as I see it, the constitution of that League of Nations and the clear definition of its objects must be a part, in a sense the

Die Anregungen Wilsons sind bei den Zentralmächten <sup>14)</sup> wie bei den Alliierten <sup>15)</sup> beifällig aufgenommen worden, wenn auch nur verhältnismäßig wenige und meistens recht unklare Erklärungen der leitenden Staatsmänner hierzu vorliegen <sup>16)</sup>.

most essential part, of the peace settlement itself. It cannot be formed now. If formed now it would be merely a new alliance confined to the nations associated against a common enemy. It is not likely that it could be formed after the settlement. It is necessary to guarantee the peace; and the peace cannot be guaranteed as an afterthought.« Damit war auch die Anregung von House in seinem Schreiben vom 3. 9. 1918 verworfen, die auf einen gewissen Gegensatz zwischen House und Wilson schließen ließ.

<sup>13)</sup> Vgl. auch den offiziellen Kommentar von House zu den 14 Punkten Wilsons vom 29. 10. 1918 (Text in For. Rel. 1918 Suppl. 1 Vol. 1 S. 413, Miller II S. 69): »The question of the league of nations . . . is the foundation of the whole diplomatic structure of a permanent peace«.

Wilson erteilte in einem Telegramm vom 30. 10. seine Billigung zu dieser Auslegung seiner 14 Punkte (For. Rel. 1918 a. a. O. S. 421).

<sup>14)</sup> Von deutscher Seite vgl. u. a. die Rede des Reichskanzlers von Bethmann-Hollweg vom 9. 11. 1916 (Text bei Jäckh, S. 27), die Resolution des Reichstags vom 19. 7. 1917 (Reichstag, Berichte Bd. 310 S. 3573), die Antwort des Grafen Hertling vom 24. 1. 1918 auf die 14 Punkte (Jäckh, S. 32), die Rede des Grafen Hertling vom 25. 6. 1918 über die Friedensbedingungen und den Völkerbund (Reichstag, Berichte Bd. 313 S. 5640), in der er auf das schärfste gegen die Gründung eines auf die Alliierten beschränkten Völkerbundes Stellung nahm (ähnlich die Erklärung des österreichischen Außenministers Czernin vom 10. 9. 1918 — in Übersetzung in Off. Stat. S. 380 — und die Rede des Vizekanzlers von Payer vom 12. 9. 1918 — in Übers. Off. Stat. S. 385). — Von österreichischer Seite vgl. die Erklärung des Außenministers Graf Czernin über die Friedensbedingungen vom 28. 6. 1917 und die Bemerkungen des Außenministers Burian zu dem Programm Wilsons vom 16. 10. 1918 (in Übersetzung in Off. Stat. S. 423).

<sup>15)</sup> Von französischer Seite vgl. die Anregung von Bourgeois (a. a. O. S. 13), der schon im Jahre 1916 »l'ajournement de la Société des Nations jusqu'au lendemain de la victoire« vorschlug, ferner die bei Temperley, I, S. 192 zitierte Erklärung Clemenceaus vom 18. 11. 1917, die französische Kammerresolution vom 5. 6. 1917 (Annales de la Chambre des Députés, Débats Parlementaires, 11. Législature, S. 1349); ferner den Bericht der Commission ministérielle française de la Société des Nations vom 8. 6. 1918 (Hunter-Miller, II S. 404); von englischer Seite die Erklärung Sir Edward Grey's vom 23. 10. 1916 (zitiert bei Erzberger, Der Völkerbund S. 7), ferner sein Telegramm anlässlich des Banketts der American League to enforce Peace vom 24. 11. 1916 (Text bei Bryce, S. 53) und seinen Aufsatz vom 11. 5. 1918 (The League of Nations by Viscount Grey S. 30), die Reden von Asquith vom 26. 9. 1917 (Off. Stat. S. 145f.) und vom 8. 3. 1918 (Text in »Worte englischer Minister« S. 66), von Lloyd George vom 14. 12. 1917 (Off. Stat. S. 211), und vom 6. 1. 1918 (a. a. O. S. 233), von Bonar Law vom 24. 1. 1917 (a. a. O. S. 58) und die Unterhauserklärung von Lord Cecil vom 16. 5. 1918 (House of Commons Vol. 106 Sp. 621 ff.).

Die Reden von Balfour vom 1. 10. 1918 (Off. Stat. S. 407) und Lloyd George vom 12. 11. 1918 (a. a. O. S. 473) nehmen zu den Ausführungen Wilsons vom 27. 9. 1918 ausdrücklich Stellung; von italienischer Seite vgl. die in dem Schreiben des amerikanischen Botschafters in Rom, Nelson-Page, an Lansing wiedergegebenen Erklärungen Sonnino's (For. Rel. 1918 Suppl. 1 vol. I S. 339).

<sup>16)</sup> Bezüglich der Haltung der Neutralen sei verwiesen auf eine Erklärung des holländischen Außenministers in der Kammer (zitiert bei Phelps, S. 60), auf ein Schreiben

Seine Vorschläge sind allerdings von den Alliierten dadurch verfälscht worden, daß diese in den Jahren 1917 und 1918 als erste Stufe für den späteren universellen Völkerbund den Zusammenschluß der Alliierten zu einem Völkerbund noch während des Krieges forderten, mit der Möglichkeit einer Beitrittserklärung der Neutralen und der Kriegsgegner nach Beendigung des Krieges. Diese Forderung, die zum erstenmal in der erwähnten französischen Note vom 20. Juli 1917 zum Ausdruck kam und die in Frankreich <sup>17)</sup>, England <sup>18)</sup> und Italien <sup>19)</sup> im Vordergrund der Erörterungen über den Völkerbund stand, fand auch in den Vereinigten Staaten weitgehende Zustimmung <sup>20)</sup>. Trotzdem hat Präsident Wilson diesen Plan der Alliierten schon in einem privaten Schreiben an Marburg vom 8. August 1918 <sup>21)</sup>, später auch offiziell in seiner bereits erwähnten Rede vom 27. September verworfen <sup>22)</sup>.

des Leiters des Schweiz. Departements f. Ausw. Angelegenheiten an Marburg vom 11. 12. 1916 (a. a. O. S. 64; auch bei Marburg, I S. 223) sowie auf ein Telegramm des spanischen Außenministers an die amerikanische League to enforce Peace v. 13. 1. 1917 (a. a. O. S. 64; Marburg, I S. 243).

<sup>17)</sup> Vgl. u. a. den Aufruf von Bourgeois zur Bildung einer »association française pour la Société des Nations« vom Sept. 1918 (Marburg II, S. 823, Phelps S. 54), der die Kontrolle der Führung der Verhandlungen für den kommenden Frieden als eine der Hauptaufgaben dieses »Völkerbundes« bezeichnet (vgl. hierzu auch das Bulletin der association v. 12. 10. 1918 bei Phelps S. 53).

<sup>18)</sup> Sehr vorsichtig Lord Bryce in seinem Schreiben an White vom 1. 3. 1918 (Marburg I, S. 479), der für eine vollständige Ausarbeitung der Satzung eintrat, eine Errichtung des Völkerbundes jedoch erst nach Kriegsende vornehmen wollte; vgl. ferner den sog. Phillimore-Report vom 20. 3. 1918 (Hunter-Miller I, S. 10) sowie das gemeinsame Statement der englischen League of Nations Society und der League of free Nations Association vom Okt. 1918 (Marburg II, S. 819).

<sup>19)</sup> Vgl. hierzu den Aufsatz des italienischen Senators Ponti in der Frankfurter Ztg. v. 27. 8. 1918, zit. bei Erzberger a. a. O. S. 6, ferner den Entwurf der »Lega universale per la società delle libere nazioni« v. Dez. 1918 (Marburg, II, S. 825).

<sup>20)</sup> Vgl. die Resolution des Executive Committee of the League to enforce Peace v. 29. 6. 1918 (Marburg I, S. 480), auch das Schreiben Marburgs an M. de Sillac v. 26. 7. 1918 (a. a. O. II, S. 491) und die dort zitierte weitere Korrespondenz Marburgs (a. a. O. II, S. 496, 499, 502, 526); vgl. auch den Vorschlag von White in einem Schreiben v. 19. 6. 1917 an Marburg (a. a. O. I, S. 312).

<sup>21)</sup> Text bei Marburg II, S. 506; das Schreiben Wilsons ist eine Antwort auf ein Schreiben Marburgs an Wilson v. 6. 8. (a. a. O. S. 504).

<sup>22)</sup> Auf die große Zahl von Beschlüssen privater Organisationen — vgl. u. a. Ziff. 3 des Programms der World Court League vom Dez. 1916 (Phelps, S. 42), das sog. Victory Program der League to enforce Peace v. 23. 11. 1918 (a. a. O. S. 46), das Programm der League of free Nations Association v. 30. 11. (a. a. O. S. 49), der Women's Peace Party v. 6. 12. 1917 (a. a. O. S. 71), der British League of Nations Society v. Aug. 1917 (Text bei Fl. Wilson, S. 144, ähnlich das frühere Programm v. 3. 5. 1915; Marburg, II S. 816) — und internationaler Konferenzen — (vgl. vor allem den Beschluß der Neutralen-Konferenz in Stockholm im Jahre 1916 (Phelps, S. 71), die Beschlüsse der Konferenz der sozialistischen und Arbeiterparteien der Alliierten v. 14. 2. 1915 (World Peace Foundation, League of Nations vol. I S. 119) und v. 23. 2. 1918 (For. Rel. 1918 vol. 1 I, S. 157).

Auf der Grundlage der vorstehend zusammengestellten Reden und Erklärungen des Präsidenten Wilson wurde im November 1918 das Waffenstillstandsabkommen zwischen Deutschland und den Alliierten abgeschlossen <sup>23)</sup>.

Noch vor seinem Abschluß hatte Wilson den Obersten House, mit besonderen Vollmachten ausgestattet <sup>24)</sup>, zu den Sitzungen des Supreme Council der Alliierten entsandt und ihn mit der Einleitung von Verhandlungen über die künftige Konferenz auf der Grundlage der 14 Punkte beauftragt. Er hat diesen Auftrag in einem Telegramm vom 30. Oktober 1918 ausdrücklich bestätigt und hierbei die Errichtung des Völkerbundes als Vorbedingung für seine in Aussicht genommene Teilnahme an den Arbeiten der Konferenz bezeichnet <sup>25)</sup>. In seinen Verhandlungen mit den englischen und französischen Delegierten ging Oberst House von dem Gedanken des sofortigen Abschlusses eines Präliminarfriedens aus, in dem bereits territoriale Fragen und die Kriegsschäden behandelt werden sollten <sup>26)</sup>. Die Aufnahme der Satzung in diesen Vertrag war jedoch offenbar nicht vorgesehen <sup>27)</sup>.

Bei den Konferenzen des Obersten Rates, in denen die Gegenstände der Friedenskonferenz, die Art und die Reihenfolge ihrer Behandlung zur Sprache kamen, lagen — mangels eines amerikanischen Programmes<sup>28)</sup> — lediglich ein bereits im Oktober 1917 ausgearbeiteter »General Plan« des Foreign Office und ein vorläufiger französischer Plan vom November 1918 vor. Der englische Plan <sup>29)</sup> enthielt die Forderung, daß eine Behandlung der mit der Sicherung des künftigen Friedens zusammenhängenden Probleme erst dann in Angriff genommen werden dürfte, wenn die Bestimmungen des eigentlichen Friedensvertrages bereits fest-

---

und das Memorandum der British Labour Movement hierzu v. 28. 12. 1917 (a. a. O. S. 119) —, die vor und nach der Rede Wilsons vom Sept. 1918 zu dem Problem Stellung genommen haben, und die sicherlich nicht ohne Einfluß auf die historische Entwicklung gewesen sind, kann hier nicht eingegangen werden.

<sup>23)</sup> Vgl. hierzu die deutsche Note v. 6. 10. 1918 (Kraus-Rödiger I S. 4); die Zustimmung der Alliierten hierzu wurde unter zwei Vorbehalten, die sich auf die Freiheit der Meere sowie auf die Kriegsschäden bezogen, erteilt; sie ist in der Note der Vereinigten Staaten vom 5. 11. (a. a. O. S. 10) wiedergegeben.

<sup>24)</sup> House IV, S. 152, S. 87.

<sup>25)</sup> a. a. O. S. 173.

<sup>26)</sup> a. a. O. S. 211.

<sup>27)</sup> Dies ergibt sich aus einem späteren Memorandum House vom Jahre 1928, abgedr. a. a. O.

<sup>28)</sup> Weder in der Zeit nach dem Waffenstillstand noch kurz vor seiner Abreise nach Europa hatte der Präsident ein solches vorbereitet, da er der Ansicht war, daß ein formelles Arbeitsprogramm solange zwecklos sei, als nicht mit den übrigen Staaten eine Einigung über die grundsätzlichen Fragen erzielt sei.

<sup>29)</sup> Text bei Miller II S. 112. Soweit ersichtlich, hat die amerikanische Delegation erst am 27. 11. Kenntnis von dem Inhalt des Planes erhalten (vgl. Miller I S. 16).

gelegt seien. Um eine getrennte Behandlung dieser Fragen zu sichern, hielt der Entwurf eine Teilung des Kongresses in zwei Abschnitte für ratsam. Aus den französischen Vorschlägen für das Programm und das Verfahren der Friedenskonferenz, die in Form eines »preliminary plan of studies« am 29. November 1918 durch den französischen Botschafter Jusserand dem State Department mit einem Begleitschreiben überreicht wurden<sup>30)</sup>, sind die folgenden Bemerkungen hervorzuheben:

»It seems that the labors of the Congress should be divided into two main series: the settlement of the war properly so called, and the organization of the society of nations. The examination of the second question no doubt calls for the settlement of the first«<sup>31)</sup>.

Die Stellungnahme der amerikanischen Vertreter zu diesen Vorschlägen ist, jedenfalls vor der Ankunft des Präsidenten, wenig klar gewesen. So ist es bezeichnend, daß das Memorandum Millers vom 22. November<sup>32)</sup>, in dem er im Auftrage von House zu dem französischen Plan Stellung nehmen sollte, zu der Frage des Programms der Konferenz lediglich die Bemerkung enthält, eine vorherige »informal conference of the Great Powers and Japan« würde zweckmäßig über den Gang des Verfahrens und die Frage des Völkerbundes beraten und entscheiden<sup>33)</sup>. Versuche Millers, in Besprechungen mit Balfour Anfang Dezember wenigstens mit England eine Einigung über das Programm der Konferenz zu erzielen, waren erfolglos geblieben<sup>34)</sup>.

Mit der Ankunft Wilsons in Paris trat eine entscheidende Wendung

---

<sup>30)</sup> Engl. Text bei Baker III, S. 56, vgl. auch I S. 194; Wilson hat durch ein Schreiben Polks vom 2. 12. (Text a. a. O. III, S. 55) von dem französischen Plan Kenntnis erhalten. Die französischen Vorschläge hatten eine zunächst nur summarische Zusammenfassung in einer Anfang November verfaßten, kurze Zeit danach abgeänderten »note sur le congrès de la paix« gefunden. (Text dieser »note« wiedergegeben in einem Telegramm von House an Lansing v. 15. 11. (Miller II, S. 17), die abgeänderte Fassung findet sich bei Miller a. a. O. S. 4.) Diese »note« sah ebenfalls die Teilung in ein »règlement de la guerre proprement dit« und in eine »étude de la Société des Nations« vor.

<sup>31)</sup> Baker III, S. 59; im Anschluß hieran wird eine methodische Aufzählung der einzelnen Fragen vorgenommen.

<sup>32)</sup> Miller II, S. 28.

<sup>33)</sup> Ein Memorandum Millers an Wiseman v. 26. 11. (Miller II, S. 86) bezeichnet die Frage als zweifelhaft, ob die eigentliche Friedensregelung vor der Behandlung des Völkerbundes getroffen werden soll oder nicht. Für eine gemeinsame Behandlung des Völkerbundes und der Friedensregelung trat ein Memorandum Hudson's an Miller v. 21. 11. ein, das als Argument hierfür anführte, der Erfolg des Völkerbundes sei von dem Status quo abhängig, den er zu garantieren bestimmt sei, seine Errichtung gewähre den Staaten größere Sicherheit, was wiederum für die territorialen Regelungen der Konferenz von Bedeutung sei (Miller II, S. 26). Gegen eine gemeinsame Behandlung sprach sich das Committee of Naval Officers gegenüber Admiral Benson aus (Miller II, S. 101).

<sup>34)</sup> Miller I, S. 36; vgl. sein Telegramm an House v. 6. 12, a. a. O.

ein 35): Noch während der Überfahrt hat der Präsident gegenüber amerikanischen Sachverständigen dem Wunsch Ausdruck gegeben, daß nur eine Konferenz über die Kriegsregelung und über die Errichtung des Völkerbundes entscheiden solle, und daß er keinen Weg sehe, wie der Friedensvertrag geschlossen und wie eine künftige Sicherung ohne einen Völkerbund erreicht werden könnte 36). Die noch bestehenden Zweifel über die Absichten des Präsidenten wurden gleich nach seiner Ankunft in der ersten Zusammenkunft mit House durch die Erklärung Wilsons behoben, er beabsichtige »making the League of Nations the centre of the whole programme and letting everything revolve around that. Once that is a fait accompli, nearly all the very serious difficulties will disappear« 37).

Bereits die ersten Unterredungen Wilsons mit Clemenceau zeigten dem Präsidenten die Widerstände, die gerade von französischer Seite nicht nur gegen die Behandlung der Frage des Völkerbundes auf der Konferenz, sondern auch gegen den Völkerbund überhaupt vorherrschten. Für Clemenceau war in erster Linie die Idee der französischen Sicherheit maßgebend, während er den Völkerbund mehr oder minder als etwas Überflüssiges ansah. Entsprechend dem französischen Programm für die Arbeiten der Konferenz standen für Frankreich neben den territorialen Fragen die Reparations- und Kolonialfrage im Vordergrund 38).

Sehr viel freundlicher war die englische Stellungnahme. Wenn auch die offizielle englische Haltung zunächst noch durch die Rücksichtnahme auf die Dominien bestimmt war, die in erster Linie auf eine Entscheidung über das Schicksal der deutschen Kolonien drängten, so waren doch Lord Cecil 39) und Balfour 40), später vor allem auch General

35) Die außergewöhnliche Tatsache, daß ein amerikanischer Präsident während seiner Amtsdauer für längere Zeit amerikanischen Boden verließ, war — wie Lansing mitteilt (a. a. O. S. 28) — nicht zuletzt auf den Wunsch Wilsons zurückzuführen, unter allen Umständen die Errichtung des Völkerbundes und seine Eingliederung in das System des Friedensvertrages sicher zu stellen.

36) Über diese Unterredung unterrichtet ein Memorandum v. Dr. Bowman v. 10. 12. 1918, House IV, S. 291.

37) a. a. O. S. 263.

38) Als besonders charakteristisch für die damalige französische Haltung sei auf eine Unterredung zwischen Wilson, Clemenceau und House v. 19. 12. verwiesen, in der Clemenceau betonte, »he thought a League of Nations should be attempted, but he was not confident of success, either of forming it or of its being workable after it was formed (House IV S. 264).

39) Die Absichten Cecils waren in Übereinstimmung mit denen Wilsons beherrscht von der Idee der alsbaldigen Festlegung der Hauptgrundsätze des Völkerbundes, den er als »centre and standard of the whole treaty« ansah (Temperley, II S. 26). Vgl. auch den sog. Cecil-Plan vom 14. 1. 1919 (Hunter-Miller, II S. 61).

40) Vgl. die Unterredung mit House v. 31. 12. 1918 (House, IV, S. 267).

Smuts<sup>41)</sup> schon vor der Friedenskonferenz für die Schaffung eines Völkerbundes, zum Teil auch für die Eingliederung seiner Satzung in den Friedensvertrag eingetreten.

Dagegen stieß der Plan Wilsons auf den Widerstand seines eigenen Staatssekretärs.

Aus der Erwägung heraus, daß die Beratungen über den Völkerbund den baldigen Abschluß eines Friedensvertrages nur hinauszögerten<sup>42)</sup>, daß der kritische Stand der Dinge in Europa, insbesondere der Bolschewismus, auf eine baldige Entscheidung der territorialen Fragen drängte, daß andererseits eine gründliche Behandlung des Aufbaus und der Zusammensetzung des Völkerbundes viel besser und ungehinderter auf einer von den Friedensverhandlungen unabhängigen Konferenz erfolgen könne, trat Lansing für den Abschluß eines gesonderten Vertrages auf einer späteren zweiten Konferenz ein. Sein Vorschlag ging dahin, in einen allgemeinen Präliminar-Friedensvertrag lediglich einige grundsätzliche Bestimmungen über Errichtung und Zwecke des Völkerbundes aufzunehmen und darin die Ausarbeitung einer genauen Satzung entweder den Verhandlungen über den endgültigen Vertrag oder sogar einem besonderen Kongreß zu überlassen<sup>43)</sup>. Es war verständlich, daß eine derartige Auffassung, von der Wilson schon sehr bald nach seiner Ankunft in Paris auf dem Umwege über House Kenntnis erhielt<sup>44)</sup>, von vornherein auf den schärfsten Widerstand des Präsidenten stieß.

Durchdrungen von der Notwendigkeit eines schnellen Friedensschlusses und überzeugt von der Richtigkeit seines Vorschlages, hat Lansing trotzdem zu wiederholten Malen den Präsidenten umzustimmen gesucht. Nachdem er schon am 23. Dezember Wilson seinen Plan der Organisation eines Völkerbundes — zusammen mit einigen Memoranden — übersandt hatte<sup>45)</sup>, hat er seine Auffassung über die Behandlung des

---

41) In seiner am 16. 12. 1918 veröffentlichten Denkschrift über den Völkerbund hatte sich Smuts zu dem Programm der Friedenskonferenz dahin geäußert, die Errichtung des Völkerbundes sei »its primary and basic task«, die Konferenz »should regard itself as the first or preliminary meeting of the League, intended to work out its organization, functions and programme« (Smuts, S. 12). Vgl. auch seine Vorschläge 18 u. 20 über das Verhältnis des Völkerbundes zum Friedensvertrag.

42) Lansing, S. 110 und 173; besonders charakteristisch hierfür ist folgende Stelle aus seinem Buch (a. a. O. S. 111): »An immediate restoration of peace was ... the universal demand of all mankind. To delay it for the purpose of completing the organization of a League of Nations..., seemed to me to be taking a risk as to the future wholly unwarranted by the relative importance of the subjects.«

43) Lansing, S. 109 f., 170.

44) Lansing hat — soweit ich sehe — seine Ansicht zum erstenmal in einer Unterredung mit House am 17. 12. den übrigen amerikanischen Delegierten mitgeteilt; a. a. O. S. 210.

45) Lansing, S. 48ff. und Hunter-Miller I, S. 22; der Plan trägt die Überschrift: »Suggested Draft of Articles for discussion«. Das eine der Memoranden v. 20. 12.

Völkerbundes auf der Konferenz dem Präsidenten mündlich in einer Zusammenkunft der amerikanischen Commissioners v. 7. Januar vortragen und ihm gleichzeitig einige Ergänzungsartikel zu seiner ersten Ausarbeitung überreicht<sup>46)</sup> 47). Sowohl die schriftliche als auch die mündliche Stellungnahme nahm Wilson ohne Kommentar entgegen. Einen Resolutionsentwurf für die Konferenz, den er am 20. Januar Wilson überreichte und der mit seinen wenigen Bestimmungen über den Völkerbund Bestandteil des Präliminarfriedens sein sollte<sup>48)</sup>, bezeichnete Wilson als »neither necessary nor advisable«<sup>49)</sup> 50).

Trotz dieser Widerstände hielt der Präsident unbeirrbar an seinem einmal gefaßten Gedanken über die Verbindung des Völkerbundes mit dem Friedensvertrag fest. Vor seiner Abreise nach London hat er zwar — wie uns Lansing berichtet<sup>51)</sup> — der amerikanischen Delegation keine besonderen Anweisungen zu seiner Verwirklichung erteilt. Nach seinen Reden in der Guild-Hall in London (28. Dezember 1918)<sup>52)</sup>, vor dem italienischen Parlament (3. Januar 1919)<sup>53)</sup> und in Mailand (5. Januar 1919)<sup>54)</sup> konnte jedoch über seine Absichten kein Zweifel bestehen.

Während der Reisen des Präsidenten nach England und Italien war

---

(a. a. O. S. 50) untersucht die Vereinbarkeit eines Sanktionskrieges mit der amerikanischen Verfassung, das zweite enthält »suggestions as to an International Council« (a. a. O. S. 56). Abschriften dieser Dokumente gab Lansing am 24. 12. an Miller und Scott (Hunter-Miller I, S. 24).

46) Lansing S. 62; Miller vermutet, daß Lansing ihm bei dieser Gelegenheit noch zwei weitere Memoranden, unter anderem über die Form der Satzung, gegeben habe (vgl. Miller I S. 66; Text dieser Memoranden a. a. O. III S. 125 ff.).

47) Den Entwurf eines »Skeleton Draft of Peace Treaty«, den Miller am 31. 12. im Auftrage von Lansing fertiggestellt hatte, und der eingangs unter Ziff. V grundsätzliche Bestimmungen über den Völkerbund vorsah (Text bei Miller III, S. 4), hat Lansing nicht an Wilson weitergeleitet. Auch dieser Entwurf geht — wie aus seinem Appendix a. a. O. S. 23 hervorgeht — davon aus, daß »the general treaty of Peace is to include the agreement establishing the international regime of the future«. Vgl. auch S. 12.

48) Text bei Miller III, S. 314.

49) Lansing S. 114; Fleming S. 109; Hunter-Miller I, S. 77.

50) Lansing hat noch einmal einen letzten Versuch in der Sitzung des Zehnerrates v. 21. 1. unternommen und diesem seinen Vorschlag unterbreitet, mit dem Erfolge, daß Wilson unter dem günstigen Eindruck, den die Resolution Lansings hervorrief, ihn um Ausarbeitung und Übersendung seiner Resolution ersuchte (Lansing S. 115). Diesen Entwurf hat Lansing am 22. 1. fertiggestellt (Text S. 116 und bei Hunter-Miller I, S. 78), sodann mit einigen Commissioners durchgesprochen und später mit Rücksicht auf den inzwischen gefaßten Beschluß der 2. Vollversammlung vom 25. 1. 1919 abgeändert. Auf sein Schreiben an Wilson v. 31. 1., mit dem er den jetzt mehrfach abgeänderten Entwurf überreichte, ist er ohne Antwort geblieben (Text des Schreibens Lansings bei Lansing a. a. O. S. 118, des Entwurfes bei Hunter-Miller I, S. 80).

51) Lansing S. 61.

52) Baker I, S. 192 und Temperley III, S. 59.

53) Messages and Papers of Woodrow Wilson (Shaw) S. 598.

54) Text a. a. O. S. 606. Vgl. hierzu auch Fleming S. 103.

House mit den Vorbereitungen für die Ausarbeitung des Programms der Konferenz beauftragt worden. In zahlreichen Zusammenkünften und Besprechungen mit den französischen und englischen Delegierten, in denen er immer wieder die Notwendigkeit einer vordringlichen Behandlung der Völkerbundsfrage betonte, gelang es ihm, einen Umschwung in der Haltung der französischen Delegation herbeizuführen<sup>55</sup>): hatte noch am 13. Dezember der französische Außenminister Pichon in einem Schreiben an den englischen Botschafter in Paris als Aufgabe der Konferenz »l'organisation éventuelle de la Société des Nations« bezeichnet<sup>56</sup>), so gab Tardieu am 8. Januar 1919 House die Zusicherung, daß die Frage der Behandlung des Völkerbundes auf keine Schwierigkeiten stoßen würde, ja kam sogar mit ihm über den Zeitpunkt überein, zu dem der Völkerbund auf der Konferenz behandelt werden sollte<sup>57</sup>).

Als sich in den ersten Tagen des Januar eine Einigung mit der französischen und englischen Delegation über die grundsätzlichen Fragen anzubahnen schien, beauftragte Wilson nach seiner Rückkehr aus Italien die amerikanische Delegation nunmehr mit einer Zusammenstellung der Fragen, die in erster Linie von der Konferenz zu behandeln seien. Diese wurde ihm mit einem von Lansing, White, House und Bliss unterzeichneten Schreiben am 8. Januar überreicht; sie sah die Behandlung des Völkerbundes an zweiter Stelle vor der Reparationsfrage, den territorialen Bestimmungen und der Kolonialfrage vor<sup>58</sup>).

Am 12. Januar trat der »Supreme Council of the Peace Conference« zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Bei dieser Gelegenheit

55) Daß er auch die Presse günstig beeinflussen konnte, war nicht ohne Bedeutung. Auf dem Wege über Wickham Steed, einem Mitarbeiter der Daily Mail, gelang House die Einflußnahme auf Lord Northcliffe (House IV S. 275). Aus dem von Steed entworfenen Plan für den Völkerbund ist die Bemerkung hervorzuheben, »that assent to the establishment of a League of Nations should be the first point on the agenda of the Conference«.

56) Miller II, S. 296; vgl. hierzu das von Miller und Scott verfaßte Memorandum v. 18. 12. (a. a. O. S. 312).

57) Vgl. House IV S. 283; genauere Einzelheiten über den Inhalt dieses Übereinkommens sind nicht bekannt.

Sehr wichtig war eine persönliche Unterredung mit Clemenceau vom 7. 1., in deren Verlauf es House gelang, Clemenceau zum ersten Male von der Wichtigkeit eines Völkerbundes auch für Frankreich durch den Hinweis zu überzeugen, daß ohne einen solchen, unter Beibehaltung des alten Systems der balance of power, Frankreich in einem künftigen Kriege kaum mit einer Unterstützung Englands, noch weniger mit einer solchen der Ver. Staaten rechnen könne (House S. 280).

58) Baker I, S. 197. Der dem Präsidenten u. a. von Lansing (a. a. O. S. 199) gemachte Vorwurf, er habe an den Arbeiten der Konferenz ohne irgendeinen amerikanischen Programmvorschlag teilgenommen, muß nach dem im Text Gesagten zurückgewiesen werden (vgl. auch Baker I S. 196). An diesem Vorwurf ist nur so viel richtig, daß Wilson ein solches Programm weder vor seiner Reise nach Europa, noch im Laufe des Dezembers vorbereitet hat.

überreichte die französische Delegation der Form halber ihren ursprünglichen Plan, der den Völkerbund an letzter Stelle behandeln wollte<sup>59)</sup>. Jedoch schon auf der nächsten Sitzung vom 13. Januar, die ausschließlich Verfahrensfragen gewidmet war, stellte Wilson die von den amerikanischen Commissioners entworfene »list of subjects« zur Diskussion, allerdings mit dem Bemerkten, daß die Annahme »of any fixed order of discussion« im gegenwärtigen Augenblick nicht ratsam sei<sup>60)</sup>.

Der Gedanke, die mit dem Völkerbund zusammenhängenden Fragen aus dem Rahmen der Arbeiten des Supreme Council auszuschneiden und einer besonderen Kommission zur Bearbeitung zu übertragen, geht auf einen Vorschlag der englischen Delegation vom 15. Januar zurück. Dieser Entwurf einer für die Vollversammlung der Konferenz bestimmten Resolution hatte folgenden Wortlaut:

»The Conference having considered the proposal for the creation of a League of Nations resolves that:

a) it is essential to the maintenance of the world settlement which the Associated Nations are now met to establish that a League of Nations be created to promote international cooperation, and to provide safeguards against war.

b) This League should be created as part of the Peace, and should be open to every civilized nation which can be relied on to promote its objects.

.....

The Conference therefore appoints a committee representative of the Associated Governments to work the details of the constitution and functions of the League«<sup>61)</sup>.

In den Beratungen und Konferenzen von Mitgliedern des Zehnerrats außerhalb des Supreme Council stand dieser britische Entwurf im Vordergrund des Interesses. Daneben spielte eine gewisse Rolle ein von Miller entworfener<sup>62)</sup>, von House revidierter und dem englischen Plan nachgebildeter Vorschlag<sup>63)</sup>, der jedoch gerade bezüglich der für Wilson wesentlichen Frage eine wenig präzise Formulierung enthielt<sup>64)</sup>. Wilson

59) Baker I, S. 236, Miller XVII, S. 165; als Verfasser des Memorandums bezeichnet Baker Tardieu, Temperley dagegen Berthelot (Temperley I, S. 247).

60) Baker I, S. 198.

Der Zehnerrat hat sich nach der bei Miller XVII, S. 165 veröffentlichten Übersicht über die Sitzungen noch in 2 weiteren Sitzungen vom 15. und 17. 1. mit Verfahrensfragen befaßt. Die Protokolle dieser geheimen Sitzungen sind jedoch nicht veröffentlicht. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß der unten erwähnte britische Resolutionsentwurf, der das Datum von 15. 1. trägt, in einer dieser beiden Sitzungen vorgelegt wurde.

61) Text bei Miller III, S. 349.

62) Text des ursprünglichen, sehr viel umfangreicheren Entwurfs von Miller bei Miller III, S. 428.

63) Text bei House IV, S. 301 und Hunter-Miller I, S. 77. House hat diesen Vorschlag dem Präsidenten mit einem Schreiben vom 19. 1. übersandt.

64) In Ziff. I des Entwurfes von House hieß es: »It is essential to the maintenance

kam deshalb mit House überein, nur den englischen Entwurf mit gewissen Abänderungen auf der zweiten Sitzung der Vollversammlung vom 25. Januar vorzulegen, und setzte hiervon auch Clemenceau in Kenntnis. Dementsprechend wurde in das Sitzungsprogramm der 1. Plenarsitzung der Friedenskonferenz vom 18. Januar 1919 der Vermerk aufgenommen, daß die Frage des Völkerbundes »will be put at the head of the Agenda of the second sitting« (Miller III, S. 369). In der Sitzung des Zehnerrats vom 21. Januar gab er dann noch einmal ausdrücklich die Erklärung ab, er beabsichtige, die Frage des Völkerbundes auf der nächsten Sitzung zur Sprache zu bringen. Ein Vorschlag Lloyd Georges, die Errichtung der Satzung einem besonderen Komitee zu übertragen, fand keinerlei Widerstand <sup>65)</sup>.

In der Sitzung vom 22. Januar wurde der englische Entwurf von Lloyd George selbst verlesen. Da der Wortlaut der Ziff. b (»as part of the peace«) nicht in einer völlig einwandfreien Form sicherstellte, daß die Satzung in den Vertrag selbst aufgenommen werden sollte, wurde auf Anregung Wilsons die Ziff. b wie folgt gefaßt: »This League should be created as an integral part of the general treaty of peace« <sup>66)</sup>. Der so abgeänderte Entwurf wurde mit einem Vorbehalt des japanischen Delegierten Baron Makino <sup>67)</sup> angenommen. War somit die Bildung einer Kommission in allseitigem Einverständnis gesichert, so entstanden hinsichtlich ihrer Zusammensetzung Differenzen: Wilson schlug vor, einen Entwurf der Satzung durch ein Komitee aus den Vertretern der Großmächte ausarbeiten zu lassen. Demgegenüber bestanden Lloyd George und Clemenceau auf einer Beteiligung der Kleinstaaten an den Arbeiten des Komitees <sup>68)</sup>.

In der Ansprache, mit der Wilson die Debatte in der Vollversammlung über den englischen Entwurf eröffnete, bezeichnete er die Sicherung des Friedens durch dauerhafte Vereinbarungen noch einmal als das »centre object« der Konferenz <sup>69)</sup>. Die Resolution wurde sodann einstimmig angenommen; der japanische Vorbehalt wurde in der Vollversammlung nicht wiederholt <sup>70)</sup>.

---

of the world peace which the associated nations are now met to establish, that a League of Nations be created at the Conference...«.

<sup>65)</sup> Baker I, S. 237; House IV, S. 302.

<sup>66)</sup> Baker I, S. 239; Hunter-Miller I, S. 82. Der Ansicht von Hunter-Miller, beide Formulierungen »may at least be interpreted as having the same meaning«, kann schwerlich zugestimmt werden.

<sup>67)</sup> Baker a. a. O.

<sup>68)</sup> Vgl. die Protokolle bei Baker I, S. 241.

<sup>69)</sup> Miller IV, S. 54: »It is a solemn obligation on our part, ... to make permanent arrangements that justice shall be rendered and peace maintained. This is the central object of our meeting. Settlements may be temporary, but the actions of the nations in the interests of peace and justice must be permanent«.

<sup>70)</sup> Text bei Miller IV, S. 83, House IV, S. 302. In dem offiziellen Sitzungsproto-

Es ist später vielfach die Behauptung aufgestellt worden, die englische Delegation hätte die Resolution nur deshalb entworfen und die übrigen Mächte sie nur deshalb angenommen, weil sie hofften, die Frage des Völkerbundes auf diesem Wege auf ein Nebengleis abzuschieben und so im Supreme Council Zeit für eine Beratung der übrigen Fragen zu gewinnen <sup>71</sup>). Es kann hier auf sich beruhen, inwieweit diese Behauptung den Tatsachen entspricht: Immerhin mag das ebenso auffällige wie hartnäckige Verlangen von Clemenceau und Lloyd George nach einer weitgehenden Beteiligung der kleinen Staaten an der Kommission gewisse Rückschlüsse nach dieser Richtung hin zulassen <sup>72</sup>).

Die durch den Beschluß vom 25. Januar eingesetzte Kommission hielt in der Zeit vom 4. — 13. Februar insgesamt 10 Sitzungen ab <sup>73</sup>), in denen die einzelnen Artikel des sogenannten Hurst-Millerschen Entwurfes beraten wurden. Sie legte am 14. Februar den vorläufigen Entwurf einer Satzung der 3. Vollversammlung vor, dessen Annahme in dieser Sitzung erfolgte <sup>74</sup>).

Noch am gleichen Tage fuhr Präsident Wilson nach Amerika zurück, um den Entwurf der Satzung dem Senat vorzulegen und gegen die Angriffe der Opposition zu verteidigen. Über die von dieser verfolgten Ziele war der Präsident schon vor seiner Abreise nach Paris durch einen Resolutionsentwurf des republikanischen Senators Knox vom 3. Dezember 1918 unterrichtet worden. Ziff. 3 dieses Resolutionsentwurfes bringt besonders klar die Stellungnahme der Opposition zu der Frage der Behandlung der Satzung auf der Friedenskonferenz zum Ausdruck: »that any project for any general League of Nations or for any sweeping

koll taucht infolge eines Druckfehlers an Stelle von »created« das Wort »treated« auf, ein Irrtum, auf den erstmalig Hunter-Miller I, S. 76 aufmerksam gemacht hat.

<sup>71</sup>) So u. a. vor allem Baker I, S. 240; hiergegen wendet sich Hunter-Miller a. a. O. I, S. 82, der behauptet, daß ohne die Einsetzung einer Kommission bei der Vielzahl der Entwürfe in den Plenarberatungen niemals eine Satzung zustande gekommen wäre, und der im übrigen darauf hinweist, daß Wilson selbst keinerlei grundsätzliche Bedenken geltend gemacht habe.

<sup>72</sup>) Hierauf ging es zurück, daß in der Sitzung vom 25. 1. zunächst 15 Mitglieder vorgeschlagen wurden. Daß zu den 5 Mitgliedern der kleinen Staaten schließlich noch 4 weitere hinzukamen, war eine Folgewirkung der lebhaften Proteste, die diese Staaten schon in der Sitzung vom 25. 1. (Miller IV, S. 66ff.) und vom 27. 1. (Meeting of the Representatives of Powers with Special Interests, Miller IV, S. 86ff. insbesondere die Ausführungen des tschechoslowakischen Abgeordneten Kramar S. 88) erhoben hatten. In der 2. Sitzung der Völkerbundskommission vom 4. 2. wurde die Frage ihrer Zusammensetzung von Hymans erneut aufgeworfen und gegen die Stimmen Wilsons und Cecils mit 9 Stimmen ein Vorschlag auf Erhöhung der Mitgliederzahl der Kommission auf 19 angenommen (Protokolle der Sitzung bei Hunter-Miller I, S. 142).

<sup>73</sup>) Nähere Angaben über Daten und Einzelheiten der Sitzungen vgl. Temperley, a. a. O. II, S. 25.

<sup>74</sup>) Text der Protokolle der Sitzung bei Miller, XX, S. 6.

<sup>75</sup>) Vgl. Congress. Rec. Vol. 57, Teil I S. 23. Vgl. hierzu Fleming, a. a. O. S. 65.

change in the ancient laws of the Sea... should be postponed for separate considerations not alone by the victorious belligerents but all the Nations if and when at some future time general conferences on those subjects might be deemed useful.«

Diese Resolution war nur das Signal für eine ganze Reihe von Angriffen der Opposition gegen die Politik Wilsons und vor allem gegen die beabsichtigte Behandlung der Völkerbundsfrage auf der Friedenskonferenz gewesen, die zum Teil in der Presse <sup>76)</sup>, in Reden vor dem Senat <sup>77)</sup> und in weiteren Resolutionsentwürfen <sup>78)</sup> zum Ausdruck kamen.

Nach der Veröffentlichung des am 14. Februar angenommenen Entwurfes der Satzung richteten sich die Angriffe zunächst mehr gegen den Inhalt der Satzung als gegen ihre Aufnahme in den Friedensvertrag. Gerade die letzten Sitzungen des Kongresses wurden jedoch erneut von der Opposition dazu benutzt, um die Arbeiten an der Völkerbundssatzung als ein Hindernis für einen baldigen Abschluß des eigentlichen Friedensvertrages hinzustellen <sup>79)</sup>. Ihren vorläufigen Abschluß und Höhepunkt fanden diese Angriffe in einem unmittelbar vor Schluß der Kongreßtagung von Lodge verlesenen Resolutionsentwurf, der einerseits die Ablehnung einer »constitution of the league of nations in the form now proposed« forderte, andererseits eine »utmost expedition of

<sup>76)</sup> Vgl. Boston Transcript vom 18. 12. 1918, zitiert bei Fleming, a. a. O. S. 71. Der Artikel weist darauf hin, der Zweck der Knoxschen Resolution sei der gewesen, für den Kongreß die Möglichkeit offen zu lassen, den Friedensvertrag zu ratifizieren, ohne zur gleichen Zeit die Völkerbundssatzung ratifizieren zu müssen.

<sup>77)</sup> Vgl. u. a. die sehr ausführliche Rede von Lodge im Senat am 21. 12. (Text bei Lodge, a. a. O. S. 96f.; vgl. auch Temperley, a. a. O. Bd. VI S. 398; vgl. ferner die Ausführungen des Senators Sterling vom 13. 1. 1919 (Fleming, a. a. O. S. 88). Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, daß am gleichen Tage auch ein demokratischer Senator, Myers, eine Zurückstellung des Völkerbundsprojektes bis zur Unterzeichnung des Friedensvertrages mit Deutschland gefordert hatte, allerdings nur deshalb, weil er Deutschland nicht als Mitglied des Völkerbundes aufnehmen wollte (Congress. Rec. Vol. 57 S. 1319ff., auch Fleming, a. a. O. S. 91).

<sup>78)</sup> Unmittelbar nach Beginn der Friedenskonferenz hatte der republikanische Senator France am 14. 1. eine Resolution eingebracht, in der die Verschiebung aller nebensächlichen Fragen auf eine spätere Konferenz verlangt wurde (Congress. Rec. a. a. O. S. 1383).

<sup>79)</sup> Diese Phase des oppositionellen Feldzuges wurde zunächst durch eine vorsichtig gehaltene Rede des Senators Cunnins vom 26. 12. eingeleitet (Congress. Rec. a. a. O. S. 4309), der sich zwar nicht unbedingt gegen eine Zurückstellung der Errichtung eines Völkerbundes, wohl aber sehr entschieden gegen den Inhalt des Satzungsentwurfes aussprach. Dem folgte am 28. 2. eine große Rede von Lodge im Senat (Congress. Rec. S. 4528). Vgl. hierzu und zu dem folgenden auch Temperley, a. a. O. VI S. 399 und Fleming, S. 138ff.

Die Ausführungen des Senators Knox vom 1. 3. 1919 bewegten sich in einer ähnlichen Richtung (a. a. O. S. 4693).

the urgent business of negotiating peace terms with Germany« verlangte. Erst nach Erledigung dieser vordringlichen Aufgabe sollte der Vorschlag eines Völkerbundes zur Sicherung des Friedens wieder aufgenommen werden <sup>80</sup>).

Damit stand für den Präsidenten fest, daß der Entwurf jedenfalls in der damaligen Fassung im Senat nicht die erforderliche Zweidrittel-Mehrheit finden würde <sup>81</sup>).

In welchen Punkten die Opposition im einzelnen eine Revision des Entwurfes verlangte, setzte der Senator Hitchcock dem Präsidenten in einem persönlichen Schreiben vom 4. März auseinander <sup>82</sup>).

Seiner zweifellos vorhandenen und auch berechtigten Erregung über den Weg, den die Opposition eingeschlagen hatte, machte der Präsident in einer ebenso scharfen wie eindeutigen Rede in dem Metropolitan Opera House in New York am 4. März Luft, in der er im Hinblick auf den Friedensvertrag erklärte <sup>83</sup>):

»When that treaty comes back gentlemen on this side will find the Covenant not only in it, but so many threads of the treaty tied to the covenant that you cannot dissect the covenant from the Treaty without destroying the whole vital structure. The structure of peace will not be vital without the League of Nations, and no man is going to bring back a cadaver with him« <sup>84</sup>).

<sup>80</sup>) Congress. Rec. a. a. O. S. 4974. Die Resolution war ursprünglich von 37 Senatoren unterzeichnet, später sind noch zwei hinzugekommen (vgl. Fleming, S. 155). An der Resolution ist auffallend, daß sie offenbar — im Gegensatz zu den früheren Erklärungen von Lodge und Knox — davon ausging, daß eine Verhandlung über die Völkerbundsatzung ohne jeden Verzug noch auf der Friedenskonferenz stattfinden sollte; vgl. hierzu auch Temperley, a. a. O. VI, S. 400f.

<sup>81</sup>) Von den 96 Senatoren hatten sich durch die Unterzeichnung des Resolutionsentwurfes bereits 39, also mehr als  $\frac{1}{3}$  aller Senatoren in ihrer Stellungnahme festgelegt.

<sup>82</sup>) Text bei Hunter-Miller, a. a. O. I, S. 276 und Miller, a. a. O. VI, S. 398. Das Schreiben zählt u. a. Vorbehalte hinsichtlich der ausschließlichen Kontrolle der Staaten über »domestic subjects« und bezüglich der Monroe-Doktrin auf, verlangt die Einfügung einer Bestimmung über den Austritt und darüber, daß die Mitglieder nicht zur Übernahme von Mandaten verpflichtet sein sollten, sowie die Beseitigung der im Art. 15 enthaltenen Unklarheiten.

Ein späteres Telegramm Tafts an Wilson vom 18. 3. (Text bei Taft, a. a. O. S. 322 und Hunter-Miller, a. a. O. I, S. 277) enthält im wesentlichen dieselben Punkte, ist jedoch beachtlich wegen seines Vorschlages hinsichtlich der Fassung des Art. über den Vorbehalt betr. die Monroe-Doktrin.

<sup>83</sup>) Text in War and Peace I, S. 451; vgl. hierzu auch Löffler S. 16 und vor allem Baker I, S. 307. Die Ausführungen Wilsons wurden in einer Rede Tafts unterstrichen, die dieser auf derselben Tagung im Anschluß an die Rede Wilsons hielt (Wortlaut bei Taft, S. 271).

<sup>84</sup>) Die Debatte über die Aufnahme der Satzung in den Friedensvertrag wurde auch nach der am 5. 3. erfolgten Abreise des Präsidenten nach Paris fortgesetzt, so u. a. anläßlich einer »Joint Debate on the Covenant of Paris« in der Symphony Hall in Boston am

Obwohl durch die Annahme der Resolution vom 25. Januar die Frage der Eingliederung des Völkerbundes jedenfalls grundsätzlich geklärt worden war, so war damit andererseits ihre Aufnahme in den Friedensvertrag noch keineswegs endgültig sichergestellt. Schon bald nach der Abreise des Präsidenten aus Paris und insbesondere nach dem Bekanntwerden der Schwierigkeiten, auf die der Präsident im Senat stieß, setzte eine neue Welle der Propaganda für eine Trennung der Satzung vom Friedensvertrag ein, die in der Hauptsache von der französischen Delegation ausging. Ihr lag die Argumentation zugrunde, daß auch nach der Resolution vom 25. Januar die Satzung nicht formell als ein Abschnitt des Friedensvertrages in diesen aufgenommen werden müsse, sondern daß es genüge, wenn sie eventuell in Form eines besonderen Vertrages zusammen mit dem eigentlichen Friedensvertrag einen Teil der gesamten Friedensabmachungen bilden würde.

Als ein Niederschlag dieser Propagandawelle muß es gewertet werden, daß auch in den Kreisen der amerikanischen Delegation die Möglichkeit der Aufnahme der Satzung in einen besonderen Vertrag — als eine Konzession gegenüber dem Senat — erörtert wurde <sup>85</sup>).

Der Gedanke einer Behandlung der Satzung auf einer späteren Konferenz gewann ferner durch die Beratungen über den Abschluß eines Präliminarfriedensvertrages an Boden. Noch während der Anwesenheit Wilsons war in der Sitzung des Zehnerrates vom 12. Februar ein von Balfour eingebrachter Resolutionsentwurf angenommen worden <sup>86</sup>), der in Ziff. II die Verlängerung des am 17. Februar ablaufenden Waffenstillstandsabkommens vorsah und in Ziff. III und IV

---

19. 3., wo Lodge seine schon früher vorgebrachten Argumente für einen sofortigen Friedensschluß wiederholte (Text in World Peace Foundations, League of Nations, Vol. II Nr. 2, S. 93). Gegen die Auffassung, die Ausarbeitung der Satzung habe den Abschluß eines eigentlichen Friedensvertrages hinausgezögert, wandte sich Taft in einem Artikel im Public Ledger vom 29. 3. 1919 (veröffentlicht bei Taft, S. 300).

<sup>85</sup>) Vgl. hierzu die Unterredung zwischen House und Auchincloss, und zwischen diesem und Miller am 6. 3. (Miller, a. a. O. I, S. 154), wobei sich Miller mündlich und auch am folgenden Tage schriftlich in einem Memorandum gegen die Aufnahme in einen besonderen Vertrag aussprach. Aus diesem Memorandum (Text bei Miller VI, S. 267f.) ist die Feststellung interessant, daß im Falle einer Trennung für den Senat die Möglichkeit bestehe, den Friedensvertrag, dessen Bestimmungen in vielen Fällen gerade auf der Satzung aufgebaut seien, zu ratifizieren, die Satzung dagegen abzulehnen. »To permit the possibility of the acceptance of those portions of the Peace to which the Allies have agreed only because of the Covenant and at the same time the rejection of the Covenant which is their consideration for the rest of the agreement, would in my opinion be a reproach to the honor of the United States.«

<sup>86</sup>) Der Entwurf geht zurück auf eine Idee des Committee of Military and Economic Experts, bestehend aus Lord Cecil, Clémentel und Norman Davis (vgl. House IV, S. 382). Der Wortlaut des ursprünglichen Entwurfes von Balfour (Text bei Hunter-Miller II, S. 173) spricht lediglich von »detailed and final naval, military and air conditions«.

bestimmte, daß »detailed and final naval, military and air conditions of the preliminaries of peace« durch ein Komitee unter dem Vorsitz von Marschall Foch ausgearbeitet und erst dem Supreme Council, später Deutschland zur Annahme vorgelegt werden sollten<sup>87)</sup> 88). Da die Fertigstellung des Entwurfes der militärischen Sachverständigen sich ungewöhnlich in die Länge zog<sup>89)</sup>, somit auch die Vorbereitung der übrigen Fragen des Friedensvertrages zu gefährden drohte, wurde in der Sitzung vom 22. Februar von englischer Seite angeregt<sup>90)</sup> »without prejudice to the decision of the Supreme War Council to present naval, military and air conditions of Peace to Germany at an early date«<sup>91)</sup>, einen allgemeinen Präliminarfrieden in Aussicht zu nehmen, in den u. a. auch die übrigen territorialen, finanziellen und wirtschaftlichen Bestimmungen aufgenommen werden sollten. Der Resolutionsentwurf wurde — mit gewissen Abänderungen<sup>92)</sup> — am 24. Februar trotz der Bedenken, die Lord Milner geltend gemacht hatte, gegen seine und Sonnino's Stimme angenommen<sup>93)</sup> 94).

87) Hunter-Miller I, S. 86. Daß der Gedanke eines Präliminarfriedens bereits in dieser Sitzung von Wilson beifällig aufgenommen wurde, zeigen seine damaligen Ausführungen: »He did not wish his absence to stop so important, essential and urgent work as the preparation of a preliminary peace« (House IV, S. 381f. u. Hunter-Miller II, S. 176).

88) Die Annahme dieser Resolution wurde besonders von Lansing begrüßt, der damit erneut einen Weg offen zu sehen glaubte, seinen alten Plan zu verwirklichen. Er hat damals auch ein Memorandum über die in den Präliminarfrieden aufzunehmenden Punkte verfaßt (Lansing, S. 208), das er jedoch nicht weiterleitete.

89) Nach den Angaben Lansings S. 206 ging der Präsident damals und noch bis zum 19. 3. von der irrigen Annahme aus, ein solcher Präliminarfrieden bedürfe nicht der Ratifizierung durch den Senat. Erst Lansing hat ihn über diese falsche Rechtsauffassung aufgeklärt, vgl. hierzu auch die Erklärung Wilsons in der Sitzung des Zehnerrates vom 17. 3. (House IV, S. 387).

90) Die Anregung ist erfolgt, nachdem House vorher telegraphisch das Einverständnis Wilsons hierzu eingeholt hatte (House IV, S. 347 u. S. 382).

91) Der ursprüngliche Text des britischen Entwurfes findet sich bei House IV, S. 347 Anm. 2 und bei Baker I, S. 298 Anm. 1.

Der englische Entwurf ist mit besonderer Sorgfalt abgefaßt worden, um nicht die früheren Beschlüsse vom 25. 1. und 12. 2. zu beeinträchtigen (House IV, S. 383).

92) Auf Vorschlag von Lansing wurde der Zusatz aufgenommen, daß der Präliminarfrieden »inter alia« die genannten Fragen behandeln sollte. Dieser Zusatz ging auf Oberst House zurück, der damit jedem späteren Versuch, die Satzung in den Präliminarfrieden nicht aufzunehmen, vorbeugen wollte (House IV, S. 351): »My thought was that we would want to include in the preliminary treaty with Germany the Covenant for the League of Nations. I did not want to bring this up at the time, and I explained to Lansing that if we did, it would cause an interminable discussion with the French and that we had better merely leave room for that and any other subjects without mentioning them by name.«

Ebenfalls auf Anregung von Lansing wurden die Eingangsworte des Entwurfes von »without prejudice« bis »at an early date« gestrichen (House IV, S. 384).

93) Text der endgültigen Resolution bei Hunter-Miller I, S. 93).

Besteht heute nach den neuesten Veröffentlichungen kein Zweifel mehr daran, daß die englische Anregung jedenfalls nicht in der Absicht erfolgt ist, die bereits zu einem vorläufigen Abschluß gelangten Arbeiten an der Völkerbundssatzung zu beeinträchtigen<sup>95)</sup>, so war es andererseits damals verständlich, daß dieser Beschluß in der Öffentlichkeit, der ja die Protokolle der Sitzungen nicht zugänglich waren, den Eindruck erwecken konnte, daß der Gedanke einer Verbindung der Satzung mit dem Friedensvertrag, der Gegenstand der Resolution vom 25. Januar gewesen war, aufgegeben war<sup>96)</sup>. Die Äußerungen maßgebender Politiker<sup>97)</sup> sowie Mitteilungen in der Presse<sup>98)</sup> trugen das ihrige dazu bei, selbst in Konferenzkreisen die Auffassung zu bestärken, daß eine Trennung des Völkerbundes von dem eigentlichen Friedensvertrag wünschenswert sei<sup>99)</sup>. Der Präsident, der durch ständige Telegramme von Oberst House Nachricht von dem Stimmungsumschwung erhalten hatte<sup>100)</sup>, griff sofort zu einer sehr wirksamen Gegenmaßnahme. Bereits am Vormittag des 15. März, also einen Tag nach seiner Ankunft in Paris, gab er in einer Unterredung mit Baker seiner nach wie vor unveränderten Auffassung Ausdruck, daß getreu der Resolution vom

94) Noch während der Abwesenheit des Präsidenten war zwischen House, Balfour und Cecil der Plan eines sofortigen Beginns der Arbeiten für den Völkerbund ins Auge gefaßt worden. Urheber dieses Planes war House, der in einem Telegramm an Wilson vom 27. 2. dem Präsidenten hierüber Bericht erstattete (House IV, S. 362). Sein Auftrag an Miller, unter Berücksichtigung dieses Planes eine »provisional organization of the League of Nations« auszuarbeiten (vgl. Miller I, S. 142), kam nicht zur Ausführung, da Wilson diesen Plan nicht billigte (vgl. sein Telegramm vom 4. 3., House, a. a. O. S. 363).

95) Vgl. hierzu insbesondere House IV, S. 373, der zwei Briefe von Balfour vom 17. 7. 1922 und vom 28. 7. 1927 und ein offizielles Memorandum des Foreign Office veröffentlicht, in dem Balfour sich mit Erfolg gegenüber dem von Baker I, S. 295 f. erhobenen Vorwurf verteidigt, er habe die Abwesenheit Wilsons von Paris dazu benutzt, um seinen Plan der Errichtung des Völkerbundes umzustoßen. In dem Memorandum heißt es u. a. (House, S. 377): »The suggestion that there was anything savouring even remotely of a plot against the League of Nations in President Wilsons absence is supported by no evidence whatsoever«. Gegen die Auffassung von Baker vgl. auch House, S. 391 und Hunter-Miller I, S. 94.

96) Vgl. Hunter-Miller I, S. 99.

97) Baker I, S. 308 behauptet, daß neben Pichon auch Lord Cecil damals erklärt habe, »that the League was side-tracked«.

98) Vgl. besonders den Artikel des Pariser Korrespondenten der »Times« vom 15. 3. (angeführt bei Kluyver, S. 117); vgl. auch das Statement Pichons vom 16. 3. (Kluyver a. a. O.) und Baker, a. a. O.

99) Die Gerüchte gingen sogar soweit zu behaupten, daß auf einem späteren Kongreß die Errichtung des Völkerbundes stattfinden sollte (Baker I, S. 309).

100) Vgl. Baker I, S. 307 f.; Tumulty hatte außerdem am 14. 3. Wilson davon in Kenntnis gesetzt, daß allgemein die Auffassung verbreitet sei, die Satzung werde in den Präliminarfrieden nicht aufgenommen werden.

25. Januar die Satzung einen Teil des Friedensvertrages bilden solle <sup>101</sup>). Er beauftragte Baker mit der Ausarbeitung eines Statements für die Presse, das noch am 15. März Wilson zur Genehmigung vorgelegt wurde. Hierin hieß es, daß nach der Auffassung Wilsons der Beschluß vom 25. Januar »is of final force and that there is no basis whatever for the reports that a change in this decision was contemplated« <sup>102</sup>). Die Wirkung war die von Wilson beabsichtigte: die Aufnahme der Satzung in den Friedensvertrag war sichergestellt, wobei allerdings die Frage des Abschlusses eines Präliminarfriedens offen <sup>103</sup>) und die weitere Frage ungeklärt blieb, in welcher Form sich diese Aufnahme vollziehen sollte — eine Frage, die schon vordem in Kreisen der amerikanischen Commissioners und auch in Besprechungen mit der englischen Delegation angeschnitten worden war.

Die in der Sitzung der Commissioners vom 11. März hierüber geführte Diskussion ist für die spätere Entwicklung von besonderem Interesse <sup>104</sup>). Es bestand Einverständnis darüber, daß die Aufnahme der gesamten militärischen Bestimmungen und der Vorschriften über die Satzung den Friedensvertrag zu einem sehr langen und unübersichtlichen Dokument gestalten würde. Aus diesem Grunde schlug man vor, in den Friedensvertrag lediglich einige grundsätzliche Artikel aufzunehmen, die eigentliche Satzung aber in einen Anhang zu bringen. Diese Methode habe den Vorzug, daß man Deutschland durch Unterzeichnung des Vertrages zur Anerkennung des Völkerbundes nötige, andererseits aber auch einen Beitritt der am Vertrag nicht beteiligten Staaten erleichtere.

In einer Unterredung zwischen Miller, Auchincloss und Sir Hankey vom 14. März hatte ebenfalls die Form der Eingliederung der Satzung in den Friedensvertrag zur Erörterung gestanden <sup>105</sup>). Aus dieser Unterredung ist der Vorschlag Millers hervorzuheben, der wohl zum ersten Male anregte, die Satzung an die Spitze des Vertrages zu stellen und sodann die Präliminarien folgen zu lassen; nur letztere sollten von Deutschland unterzeichnet werden <sup>106</sup>).

Die Kommission, die mit der Ausarbeitung der Satzung beauftragt war, trat alsbald nach der Rückkehr des Präsidenten aus Amerika am

<sup>101</sup>) Baker, S. 310f.

<sup>102</sup>) Text in War and Peace I, S. 457 und bei Baker I, S. 311; vgl. hierzu auch das private Memorandum Lansing vom 28. 3. (Lansing, S. 175).

<sup>103</sup>) Vgl. Baker, S. 312. Der Plan eines allgemeinen Präliminarfriedens ist später im Sande verlaufen.

<sup>104</sup>) Abgedr. bei Miller VI, S. 338.

<sup>105</sup>) Vgl. Miller I, S. 169.

<sup>106</sup>) Miller VI, S. 382; ähnlich ein späterer Entwurf Millers vom 17. 3. (a. a. O. S. 432 u. I S. 175) der in einem einzigen Vertrage zunächst den Abschluß des Covenant zwischen den Alliierten, dann einen Präliminarfrieden mit Deutschland vorsah.

22. März zu ihrer 11. Sitzung zusammen, um eine Revision des Entwurfes vom 14. Februar im Hinblick auf die Vorschläge der Neutralen <sup>107)</sup> und auf die vom Senat geforderten Änderungen vorzunehmen.

Wie wenig klar selbst in Konferenzkreisen die Vorstellungen über die Wirkungen des Beschlusses vom 25. Januar gewesen sind, wird ersichtlich aus den Ausführungen von Lord Cecil, der den Mitgliedern der Kommission klar machte, daß man bei einer formellen Eingliederung der Satzung in den Vertrag auch Deutschland zum Völkerbundmitglied machen würde. Um diese Wirkung zu verhindern, schlug er vor, in der Präambel von den »High Contracting Parties«, in allen anderen Bestimmungen der Satzung jedoch von »States Members of the League« zu sprechen <sup>108)</sup>. Sein Vorschlag wurde angenommen, die Präambel in diesem Sinne geändert <sup>109)</sup> <sup>110)</sup>. Ebenso ungewiß war in dieser Sitzung und auch in späteren Verhandlungen der Kommission der Zeitpunkt, zu dem die Eingliederung vorgenommen werden sollte; als daher in der erwähnten Sitzung vom 22. März der französische Delegierte Bourgeois die Frage aufwarf, in welchem Augenblick eigentlich die Satzung in den Friedensvertrag aufgenommen werden sollte, ob schon bei der Unterzeichnung oder erst bei der Ratifizierung <sup>111)</sup>, löste diese Frage bei den übrigen Kommissionsmitgliedern eine gewisse Verlegenheit aus. Zu einer Klärung kam es — mit Rücksicht darauf, daß der Beschluß vom 25. Januar und auch spätere Erklärungen Wilsons hierzu keine Stellung genommen hatten — weder auf dieser Sitzung noch auf den folgenden. Selbst nachdem durch die Vollversammlung am 28. April der endgültige Entwurf angenommen worden war <sup>112)</sup>, blieb die Frage offen <sup>113)</sup>. Erst in der Zeit zwischen dem 1. Mai und dem 7. Mai, dem Tage der

<sup>107)</sup> Diese hatten Gelegenheit gehabt, in zwei Sitzungen vom 20. und 21. März der Unterkommission ihre Abänderungsvorschläge bekanntzugeben (vgl. Miller I, S. 194, 197f.).

<sup>108)</sup> Miller VII, S. 103 u. Hunter-Miller II, S. 337. Cecil hat erstmalig in einer Konferenz mit House und Miller am 18. 2. den im Text wiedergegebenen Gedanken zur Sprache gebracht (vgl. Miller I, S. 180 und Hunter-Miller I, S. 284).

<sup>109)</sup> Der dem Drafting Committee am 26. 3. übersandte Entwurf enthält bereits die Abänderung (vgl. Miller VII, S. 189). Entsprechend einem englischen Vorschlage (vgl. Memorandum vom 23. 4., Miller IX, S. 53) wurde später nur noch von »Members of the League« gesprochen (vgl. auch Miller I, S. 270).

<sup>110)</sup> Aus der Entstehungsgeschichte der Präambel ist hervorzuheben, daß in den beiden ursprünglichen Entwürfen Wilsons vom 10. 1. 1919 (Text bei Hunter-Miller II, S. 64) sowie vom 20. 1. 1919 (a. a. O. S. 106) noch von dem Abschluß eines »Agreement and Covenant« die Rede war, eine Formulierung, die erst auf Vorschlag von Miller (in seinen Bemerkungen zu dem 2. Wilson Entwurf a. a. O. S. 65) fallen gelassen wurde.

<sup>111)</sup> Hunter-Miller II, S. 507.

<sup>112)</sup> Text bei Miller XX, S. 62..

<sup>113)</sup> Dies ergibt sich aus einem Memorandum Millers an House vom 1. 5. 1919 (Miller IX, S. 239).

Übergabe der Friedensbedingungen an Deutschland, muß sie entschieden worden sein.

Die Fassung der Satzung vom 28. April stimmt überein mit der in dem Entwurf der Friedensbedingungen enthaltenen und ist später, von geringfügigen Änderungen abgesehen, in den endgültigen Friedensvertrag übernommen worden. In dem Notenwechsel, der sich an die Überreichung der Friedensbedingungen anschloß, ist von der deutschen Delegation die Frage einer Mitgliedschaft Deutschlands im Völkerbund aufgeworfen worden, die Verbindung der Satzung mit dem Verträge jedoch nicht berührt worden<sup>114)</sup>. Daß die Frage einer Trennung der Satzung vom Friedensvertrag selbst zu diesem Zeitpunkt noch erörtert wurde, zeigt eine Ausarbeitung Millers vom 14. Juni 1919<sup>115)</sup>, in der er darauf aufmerksam macht, daß eine Trennung »would involve practically the commencing of new negotiations and the drafting of a new treaty«. Zur Begründung verweist er auf die enge Verbindung, die zwischen den Bestimmungen des Vertrages und der Satzung bestehe und führt als Beispiel hierfür den Artikel 119 an, der ohne Artikel 22 der Satzung nicht in Kraft treten könne<sup>116)</sup>.

\* \* \*

Aus dem voranstehenden Überblick über die Vorgänge auf der sogenannten Friedenskonferenz ergibt sich, daß Präsident Wilson seinen Willen, den Völkerbund in den Versailler Vertrag einzubauen, durchgesetzt hat. Er wußte, daß er nur so die Errichtung des Bundes überhaupt erreichen konnte. Nur die Notwendigkeit für die Alliierten, Wilsons Zustimmung zu den Friedensbedingungen zu erlangen, konnte sie zur Annahme dieses Planes bewegen, jede Verschiebung der Gründung des Bundes mußte dagegen die Gründung selbst in Frage stellen. So ergab sich, daß das natürliche Kompromißobjekt zwischen Wilsons

<sup>114)</sup> Vgl. die vorläufige Note der deutschen Friedensdelegation vom 9. 5. 1919 über den Völkerbund (Kraus-Rödiger I, S. 209), die vorläufige Antwortnote Clemenceaus vom 10. 5. (a. a. O. S. 223), seine ausführliche Note vom 22. 5. (a. a. O. S. 257); vgl. ferner die Note der deutschen Delegation vom 29. 5. (a. a. O. S. 435 und 453).

Interessant vor allem die Feststellung, die in der Denkschrift der Alliierten vom 16. 6. 1919 enthalten ist: »Le Pacte de la Société des Nations constitue pour les Puissances alliées et associées la base du Traité de paix. Elles en ont avec soin pesé tous les termes« (a. a. O. S. 582).

<sup>115)</sup> Miller XX, S. 440.

<sup>116)</sup> In gleicher Weise verwirft er den von Knox am 13. 6. gemachten Vorschlag, eine Behandlung der Satzung durch den Senat solle erst nach Inkrafttreten des Vertrages erfolgen: »There is no doubt that any such scheme is as impracticable as a so-called physical separation of the one part of the Treaty from the other. The functions of the League of Nations must commence to operate immediately upon the ending of the status of belligerency and the commencement of the status of peace«.

Plan und dem Widerstand der Alliierten eben diese Friedensbedingungen wurden. Und wenn die Widerstände groß waren, so waren die Konzessionen, die Wilson machen mußte, fast noch größer. Das Programm der sogenannten 14 Punkte fiel ihnen zum Opfer. Punkt für Punkt, Versprechen für Versprechen wurde für das Ziel, den Völkerbund zu gründen, dahingegeben, der somit von Anfang an auf dem Rücken der im Kriege Unterlegenen und auf Kosten ihrer Rechte aus dem Vorfriedensvertrage errichtet wurde. Wilson selbst verfiel dem Irrtum, daß eben dieser Völkerbund alles Unrecht wieder gut machen werde, und glaubte mit dieser Hoffnung die auch von ihm empfundenen Ungerechtigkeiten und Rechtsverletzungen vor seinem eigenen Gewissen rechtfertigen zu können. Der Verlauf der Dinge hat gezeigt, was Wilson schon aus der Haltung der Mächte auf der Friedenskonferenz hätte erkennen müssen: Der Völkerbund wurde, in Übereinstimmung mit seiner Entstehungsgeschichte, ausschließlich zum Vollstrecker der Friedensdiktate. Diese für die Entstehung des Bundes entscheidenden Vorgänge bezeichnen den sachlichen Sinn der formellen Verknüpfung von Vertrag und Satzung. Aus dieser Sachlage ist daher die politische Forderung auf Trennung der beiden Instrumente zu verstehen<sup>117)</sup>, die nicht durch deren äußerliche Scheidung, sondern nur durch die Schaffung eines neuen europäischen Friedensstatuts unter gleichzeitiger Reform der Völkerbundssatzung und ihrer Übernahme in einen besonderen Vertrag ihre Erfüllung finden kann.

<sup>117)</sup> Vgl. das Memorandum der Deutschen Reichsregierung vom 7. 3. 1936 (diese Zeitschr. Bd. VI, S. 303) und ihren Friedensplan vom 31. 3. 1936 (a. a. O. S. 321); die französische Denkschrift vom 8. 4. 1936 (a. a. O. S. 551); die der Reichsregierung am 7. 5. 1936 durch den britischen Botschafter in Berlin vorgelegten Fragen, insbes. Ziff. 12 (a. a. O. S. 561); die Rede Edens auf der Völkerbundsversammlung vom 25. 9. 1936 (a. a. O. S. 792); den zusammenfassenden Bericht des Generalsekretärs des Völkerbundes (S. d. N. Journ. Off., Suppl. Spécial Nr. 154); vgl. ferner das Memorandum der niederländischen Regierung zur Reform des Völkerbundes vom 13. 1. 1934 (diese Zeitschr. Bd. VI, S. 799), und den Aufsatz von Werner, Völkerbund und Völkerrecht 3. Jg. (1936), S. 243.