

ABHANDLUNGEN

Die Vorgeschichte des Locarno-Vertrages und das russisch-französische Bündnis

Dr. Berthold Schenk Graf von Stauffenberg, Wissenschaftliches Mitglied des
Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

In ihrem Friedensplan erklärt die deutsche Regierung, daß der französisch-russische Beistandspakt dem Locarnopakt sowohl die rechtliche als auch besonders die politische Grundlage und damit die Voraussetzung seiner Existenz entzogen hat. Sie erklärt ferner, es sei kein Zweifel, daß die Tendenz, Europa mit Militärbündnissen zu durchziehen, überhaupt dem Geist und Sinn der Aufrichtung einer wirklichen Völkergemeinschaft widerspreche; es wachse die große Gefahr, daß aus dieser allgemeinen Verstrickung in militärische Allianzen ein Zustand entstehe, der jenem gleiche, dem die Welt den Ausbruch ihres furchtbarsten und sinnlosesten Krieges mit in erster Linie zu verdanken hatte.

Damit wird die Frage in den allgemeinen Zusammenhang der wahren Friedenssicherung gestellt. Wenn der Völkerbund diesem Ziel, der Aufrichtung einer wirklichen Völkergemeinschaft, dienen soll, so wirft das deutsche Memorandum auch die Frage auf, ob das neue Bündnis mit Geist und Sinn des Völkerbundes und seiner Satzung vereinbar ist. Schon aus dem Wortlaut des Rheinpaktes selbst ergibt sich, daß eine Prüfung der Vereinbarkeit des Bündnisses mit dem Rheinpakt auch zu einer Prüfung seiner Vereinbarkeit mit der Völkerbundssatzung führen muß. Denn der Rheinpakt ist, wie Artikel 7 erklärt, »conforme au Pacte de la Société des Nations«.

Im vorigen Jahr haben sich die Garantiemächte des Rheinpaktes, England und Italien, auf den Standpunkt gestellt, daß das russisch-französische Bündnis mit dem Rheinpakt vereinbar sei. Sie haben sich damit in direkten Widerspruch mit ihrer früheren Auffassung von derartigen Beistandsverträgen gesetzt, von denen sie immer wieder erklärten, daß sie sich mit dem Geist der Völkerbundssatzung nicht vereinbaren lassen. Noch in der Rede vom 13. Juli 1934 über den Ostpakt sagt Sir John Simon ¹⁾:

¹⁾ Vgl. diese Zeitschr. Bd. IV, S. 894.

»We could not in this country — this Government could not, and I do not think any Government in this country could — lend any countenance or any encouragement or moral support to new arrangements between States in Europe, which would be of a definitely selective character in the sense that they were building up one combination as against another.«

Diese Erklärung läßt sich schwer in Übereinstimmung bringen mit der Haltung, die die britische Regierung kaum ein Jahr später einnahm. Denn es wird auch von britischer Seite nicht bestritten, daß sich der französisch-russische Vertrag ausdrücklich gegen Deutschland richtet.

I.

Der französisch-russische Beistandsvertrag bedeutet nichts grundsätzlich Neues. Er liegt in der Linie der französischen Politik, die seit dem Kriegsende verfolgt wurde, und die auf die Schaffung eines Systems hinausläuft, das neuerdings mit dem Namen der kollektiven Sicherheit bezeichnet wird. Diese Politik beginnt mit dem Versuch, einen Garantievertrag zwischen den Vereinigten Staaten, England und Frankreich zustande zu bringen. Es folgen die Versuche, ein englisch-französisches Bündnis abzuschließen. In derselben Zeit kommt es zum Abschluß von Bündnissen mit den osteuropäischen Staaten. Das genügt aber Frankreich nicht: gleichzeitig beginnen die Bestrebungen, im Rahmen des Völkerbundes allgemeine Beistandspakte zu konstruieren. Man denke an den Entwurf eines *Traité d'assistance mutuelle*, an das Genfer Protokoll, an die Genfer Generalakte und die gleichzeitig mit ihr vorgelegten Modellverträge, und schließlich an die Pakte der verschiedensten Art, von denen in den letzten Jahren die Rede war ²⁾. Die Kollektivverträge sollten mit partikulären Verträgen verbunden werden, und der Völkerbund sollte auf diese Weise nicht nur die französischen Bündnisverträge sanktionieren, sondern den verbündeten Staaten mit Hilfe der Kollektivverträge auch noch die Unterstützung der anderen Völkerbundsstaaten sichern.

Bekanntlich enthält die Völkerbundssatzung kein allgemeines Kriegsverbot. Kriege sind sowohl nach Art. 15 wie nach Art. 16 möglich. Diese Lücken der Satzung, wie sie häufig genannt werden, namentlich die Lücke des Art. 15, Abs. 7, wurden ausgenützt, um die rechtliche Zulässigkeit partikulärer Beistandsverträge zu begründen, was sich umso leichter machen ließ, als innerhalb des Völkerbundes unter französischer Aegide das System der buchstabenmäßigen, rein formalen Vertragsauslegung, häufig ohne Rücksicht auf Geist und Zweck des Ver-

²⁾ Der Bericht über den französisch-russischen Beistandsvertrag an die französische Kammer von Henry Torrès (*Journal des Nations* v. 9.—12. 2. 1936) verweist ausdrücklich auf diese Entwicklung. Teile aus all diesen Vorschlägen tauchen auch wieder in dem am 9. 4. 1936 veröffentlichten französischen Gegenplan (*Temps* vom 9. 4. 1936) auf.

trages, vorherrschte und dieses System auch auf die Völkerbundssatzung selbst Anwendung fand.

Dabei wird stillschweigend darüber hinweggegangen, daß eine Verpflichtung, militärische Maßnahmen selbst gegen einen Paktbrecher zu ergreifen, nach der Völkerbundssatzung in keinem Falle besteht. Auch einem Völkerbundsmitglied gegenüber, das gegen ein anderes zum Kriege schreitet, besteht nach Art. 16 nur die Verpflichtung, wirtschaftliche und finanzielle Sanktionen zu ergreifen. Es ist daher ohne weiteres möglich, generelle Nichtangriffsverträge abzuschließen, ohne sich irgendwie in Widerspruch mit der Satzung zu setzen. Wenn aber andererseits durch eine buchstabenmäßige Auslegung der Satzung der Abschluß von Bündnissen ermöglicht wird, bedeutet das eine umso größere Gefahr, als nicht nur im Fall des Art. 15, Abs. 7, also in dem Fall, in dem ein einstimmiger Bericht des Rates nicht zustandekommt, den Völkerbundsmitgliedern völlige Handlungsfreiheit gegeben ist, sondern auch die Anwendung des Art. 16 einen vorhergehenden Beschluß des Rates nicht voraussetzt, so daß die selbständige Bestimmung des Angreifers durch ein Völkerbundsmitglied und der sofortige »recours à la guerre« durch diesen Artikel nicht ausgeschlossen wird.

Schon die in den ersten Jahren nach dem Kriege vorgeschlagenen partikulären Beistandsverträge sollten im Grunde genommen genau den gleichen Charakter haben wie das jetzt abgeschlossene französisch-russische Bündnis. Sie sollten die Vertragsstaaten 1. zum gegenseitigen Beistand gegen dritte Staaten verpflichten, 2. ihnen das Recht geben, unter Umständen auch ohne Empfehlung des Völkerbundsrates zu handeln, und schließlich 3. mit militärischen Abmachungen verbunden sein.

Schreiten in dieser Weise verbündete Staaten ohne vorhergehenden Beschluß des Rates zum Kriege, so können sie, wenn sie über eine entsprechende Stärke verfügen, ein *fait accompli* schaffen, demgegenüber der Völkerbund, wenn er nachträglich mit dem Streit befaßt wird, völlig machtlos ist. Es kann gar nicht bestritten werden, daß in solchen Fällen das richtige Funktionieren des satzungsgemäßen Verfahrens über die Streiterledigung unmöglich gemacht wird. Das zwingt zu dem Schlusse, daß Verträge, die zu derartigen Konsequenzen führen, mit der Satzung nicht vereinbar sind.

Es hat sich daher von Anfang an ein starker Widerstand gegen solche Beistandsverträge geltend gemacht, und nicht nur kleinere Staaten, sondern auch alle im Völkerbundsrat vertretenen Großmächte mit Ausnahme Frankreichs, namentlich England und Italien, haben die Auffassung vertreten, daß solche Verträge mit dem Geist der Völkerbundssatzung schwerlich in Einklang zu bringen seien.

1. Wenn wir zunächst die gegen dritte Staaten gerichteten Beistands-

verträge als solche betrachten, ob sie nun außerhalb des Völkerbundes oder in seinem Rahmen abgeschlossen werden sollen, so läßt sich die ablehnende Stellungnahme Englands schon sehr früh beobachten. Als Anfang 1922 Verhandlungen zwischen England und Frankreich über den Abschluß eines Garantievertrages schwebten, verlangte Frankreich u. a., daß jede Verletzung der Entmilitarisierungsbestimmungen des Versailler Vertrages als eine Angriffshandlung Deutschlands angesehen werden solle, die Großbritannien zum Beistand verpflichte, und daß eine ständige Entente zwischen den Generalstäben der vertragschließenden Parteien aufrechterhalten werden solle, um die Wirksamkeit des Vertrages zu sichern. Die britische Regierung lehnte diesen Vorschlag mit der Begründung ab, daß ein solcher Vertrag mit dem Geist des Völkerbundes im Widerspruch stehe. Die Auffassung der britischen Regierung ergibt sich aus dem Schreiben des britischen Außenministers an den britischen Botschafter in Paris vom 28. I. 1922 3):

»This was an obligation which I did not think the British people would be likely to accept. Moreover, was not the proposal to assume it entirely inconsistent with the new theory upon which it was generally believed that the policy of Europe was to be based after the war? Everywhere it had been preached that the old policy of rival groupings of great Powers was to disappear and to be replaced by a concord of the nations. By another part of the Treaty of Versailles the League of Nations had been placed in charge of this new conception and was already endeavouring with limited powers to carry it out. Now, apparently, it was proposed that instead of the Triple Alliance, which had, we thought, disappeared altogether, there should be set up a new Double Alliance between Great Britain and France, which, as the most powerful nations, would dominate the scene, assuming the responsibilities which did not belong to them alone claiming a sort of hegemony in Europe.

I did not think that such a proposal was consistent either with the principles of the Treaty of Versailles or with our own conception of the duties devolving upon Great Britain.«

Im gleichen Sinne äußert sich der britische Außenminister im Memorandum vom 1. 2. 1922 4):

»I might add a third consideration, namely, that a military alliance of this description between Great Britain and France could only result in rival and, it might be, hostile combinations between other Powers (conceivably even between Germany and Russia), and that it is inconsistent with the theory upon which it has hitherto been assumed that the post-war policy of Europe is to be based.«

Noch deutlicher zeigt sich die britische Auffassung über solche Verträge in ihrer Stellungnahme zu dem Entwurf über einen Kollektivvertrag betreffend gegenseitigen Beistand aus dem Jahre 1923, der in Ausführung der bekannten Resolution XIV der Völkerbundsversamm-

3) Cmd. 2169, S. 133.

4) a. a. O. S. 158.

lung vom 14. 9. 1922 von der sogenannten nichtständigen gemischten Kommission des Völkerbundes ausgearbeitet worden war. Für diesen Entwurf war schon innerhalb der Kommission keine Einstimmigkeit erzielt worden, weil er folgende Bestimmungen enthielt 5):

»Art. 6. — Afin de permettre aux Hautes Parties contractantes de donner une efficacité immédiate à l'assistance générale prévue aux articles 2, 3 et 5, les Hautes Parties contractantes pourront conclure, soit à deux, soit entre un plus grand nombre, des accords complémentaires au présent traité dans un but exclusif de défense mutuelle, réglant à l'avance l'assistance qu'elles se prêteraient dans des éventualités d'agression qu'elles estimeraient possibles contre l'une quelconque d'entre elles et destinés uniquement à faciliter l'exécution des mesures prescrites à ce traité.

De semblables accords pourraient également, si les Hautes Parties contractantes intéressées le désiraient, être négociés et conclus sous les auspices de la Société des Nations.»

»Art. 8, alinéa 1. — Dans tous les cas d'agression prévus par les accords défensifs, définis dans les articles 6 et 7, les Etats signataires desdits accords peuvent s'engager à mettre immédiatement à exécution le plan d'assistance arrêté entre elles.»

Durch diese Bestimmungen sollten neben dem allgemeinen Vertrag besondere Defensivbündnisse ermöglicht werden, in denen die Vertragspartner sich verpflichteten, schon im voraus einen Beistandsplan auszuarbeiten, mit anderen Worten militärische Abmachungen zu treffen, und außerdem, im Gegensatz zu dem Kollektivvertrag (Art. 4), das Recht erhielten, unmittelbar, d. h. ohne vorherige Feststellung des Angreifers durch den Völkerbundsrat, einander Beistand zu leisten. Zu diesem Entwurf erklärte die britische Regierung 6):

»C'est précisément parce que les défauts inhérents à tout traité général d'assistance mutuelle ont été reconnus qu'une proposition fut présentée, suivant laquelle un système d'accords complémentaires conclus entre des groupes de pays se superposerait à un traité général. On a fait valoir, contre ces traités particuliers, que leur conclusion par un groupe d'Etats est de nature à amener la formation de groupes rivaux et qu'elle provoquerait la réapparition de l'ancien système d'alliances et de contre-alliances qui, dans le passé, a constitué une menace si grave pour la paix du monde. La proposition présentée pour répondre à cette objection et d'après laquelle les traités particuliers seraient placés sous le contrôle de la Société ne remédie pas à cette difficulté, surtout aussi longtemps que des nations importantes resteront en dehors de la Société, et le Gouvernement de Sa Majesté ne peut que reconnaître la force de la critique énoncée ci-dessus.»

Dieselbe Auffassung hielt sie auch im Jahre 1928 aufrecht, als das Comité d'Arbitrage et de Sécurité einen Modellvertrag über den gegenseitigen Beistand entwarf, der sich ziemlich eng an die Bestimmungen des

5) S. d. N. Actes de la Quatrième Assemblée, 1923, 3^{me} Commission, S. 106.

6) S. d. N. Journ. Off. 1924, S. 1038.

Rheinpaktes anlehnte. Als versucht wurde, in den Modellvertrag eine Bestimmung über den Beistand gegen dritte, nicht am Vertrag beteiligte Staaten aufzunehmen, wandte sich die britische Regierung mit folgender Begründung dagegen 7):

»Le paragraphe 82, qui traite de la possibilité de prévoir une action commune des parties à un pacte régional, dans le cas d'une agression de la part d'un Etat non participant, exige un examen très attentif, car l'adoption des propositions formulées dans ledit paragraphe pourrait provoquer une fausse interprétation de la véritable nature des pactes régionaux, tout au moins telle que la comprend le Gouvernement de Sa Majesté. Il suffit de se reporter au memorandum britannique (annexe I, B, question I, page 170), pour constater que le Gouvernement de Sa Majesté considère les pactes régionaux de sécurité comme des « traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces nations une paix durable. »

Si l'on adopte des pactes de ce genre en vue de protéger les parties, au moyen d'une garantie unilatérale, contre la possibilité d'une agression extérieure, ces pactes revêtent, dans cette mesure, le caractère d'alliances défensives. Il est vrai qu'une alliance défensive, en elle-même et tant qu'il en est fait usage exclusivement pour des fins défensives, ne devrait pas être considérée comme contraire à l'esprit du Pacte. Toutefois, l'existence d'une seule alliance défensive est de nature à susciter un groupement rival et, progressivement, à aboutir, en fin de compte, à la division de l'Europe en camps hostiles. Etant donné la possibilité d'une telle évolution, les alliances défensives contre un danger extérieur ne peuvent être considérées sans réserve comme conçues conformément à l'esprit du Pacte.«

Sie stimmte damals vollkommen mit der deutschen Regierung überein, die in ihren Bemerkungen zu dem Vorschlag folgendes erklärte⁸⁾:

» Il a été proposé de la ^{8a)} remplacer par des traités régionaux qui tiennent compte du besoin de sécurité de certaines régions géographiques. Il appartient au Comité d'examiner cette proposition. Mais il faudra tenir compte du fait que la Société des Nations n'est pas en mesure d'exercer une pression, soit sur les Membres individuels, soit sur des groupes d'entre eux, afin de leur faire conclure de telles conventions. En tout cas, il ne conviendra de viser qu'à des solutions qui règlent, pour un groupe déterminé d'Etats, la situation de ces Etats les uns vis-à-vis des autres, sans qu'ils se mettent par là en opposition avec des Etats non membres de ce groupe. Augmenter, au préjudice d'autres Etats, la sécurité d'Etats déterminés ne représente point un progrès dans le sens de la paix. A Locarno, on a établi un système de traités qui se borne à régler les rapports politiques des Etats contractants sans porter atteinte aux intérêts d'autres Etats. Par contre, la formation, dans le sein de la Société des Nations, entre groupes d'Etats d'alliances qui auraient pour but de protéger les Etats qui y adhèrent contre des Membres de la Société des Nations restés en dehors aboutirait facilement

7) S. d. N. Doc. C. 165. M. 50. 1928. IX. S. 184.

8) a. a. O. S. 177.

8a) D. h. »une action commune de tous les Membres de la Société«.

à une scission dans la Société des Nations et paralyserait, notamment en temps de crise, toute action en commun.»

Aber nicht nur England, sondern auch Italien, die andere Garantiemacht des Locarno-Vertrages, hat die gegen dritte Staaten gerichteten Beistandsverträge entschieden abgelehnt. Im Jahre 1923 haben sich die italienischen Mitglieder der nichtständigen gemischten Kommission mit aller Schärfe gegen die Bestimmungen der Artt. 6ff. des Entwurfs über einen Kollektivvertrag betreffend gegenseitigen Beistand gewandt und erklärt 9):

»Contraires à toute espèce d'accords particuliers dans lesquels ils voient la possibilité pleine de dangers de perpétuer, dans l'avenir, le système des alliances qui a créé, dans le passé, une atmosphère de méfiance et de suspicion nuisible, non moins que la course aux armements qui en est résultée, à la cause de la paix, . . .

Ils ont dû, au surplus, constater que le principe des accords particuliers, dès qu'il serait admis et consacré par la Société des Nations, ne pourrait manquer d'amener la formation de plusieurs groupements en opposition réciproque en créant ainsi un nouveau danger pour la paix.»

England und Italien standen mit dieser Auffassung nicht allein. Sie wurde geteilt von Japan, Spanien, Dänemark, Schweden und Holland. Immer kehrt das Argument wieder, daß diese Abkommen zu einander entgegengesetzten Gruppierungen innerhalb des Völkerbundes führen könnten und dadurch eher geeignet seien, den Frieden in Gefahr zu bringen als ihn zu sichern 10). Die dänische Regierung erklärte 11):

»Il faut encore compter avec la possibilité fort probable que quelques-uns des Membres de la Société seront disposés à accepter les nouvelles obligations, tandis que d'autres préféreront s'en tenir aux dispositions actuelles du Pacte. Il pourrait alors de ce fait se produire, entre les Membres de la Société faisant partie d'alliances défensives et ceux qui n'en font pas partie, une profonde scission pouvant aboutir à la rupture complète des cadres de la Société des Nations. On arriverait, en ce cas, à faire subsister les alliances militaires, et à consolider des coalitions, dont la suppression devrait être un des buts principaux de la Société.»

Mit besonderer Schärfe erklärt die niederländische Regierung, daß diese Verträge dem Geist des Völkerbundes widersprechen 12):

»Quant aux traités de garantie particuliers prévus dans la résolution, le Gouvernement royal considère qu'en adoptant ce système, la Société des Nations sanctionnerait le retour au système d'alliances militaires qui, au lieu d'assurer la paix, ont contribué dans le passé à pousser les Etats dans la voie des armements. Ce serait faire un pas en

9) S. d. N. Actes de la Quatrième Assemblée, 1923, 3^{me} Commission, S. 108.

10) Vgl. Erklärung der japanischen Regierung — S. d. N. Journ. Off. 1924, S. 1689, und der schwedischen Regierung a. a. O. S. 1172.

11) S. d. N. Journ. Off. 1923, S. 1076.

12) a. a. O. S. 1084.

arrière, contraire à l'idée même de la Société des Nations et désastreux pour l'avenir de l'organisation internationale. Le Gouvernement royal ne pourrait s'y rallier.»

2. Alle diese Äußerungen richten sich gegen die Idee eines gegen dritte Staaten gerichteten Beistandspakts als solchen. Die besondere Gefahr aber, die bei dem Entwurf von 1923 darin lag, daß die Partner der besonderern Verträge das Recht erhalten sollten, selbständig den Angreifer zu bestimmen, ist gerade von seiten der englischen und der italienischen Regierung hervorgehoben worden. Die britische Regierung hat damals erklärt ¹³⁾:

»Une autre objection soulevée contre l'inclusion du projet de traités particuliers dans le Traité d'assistance mutuelle, est que cette inclusion laisse la porte ouverte à des conflits qui pourraient éclater à ce sujet, entre le Conseil de la Société et les Gouvernements individuels. Aux termes de l'article 4 du projet de traité, c'est le Conseil qui devra décider quel est celui de deux belligérants qui est l'agresseur. Aux termes de l'article 8, les Etats parties à un traité particulier auront la faculté de trancher eux-mêmes la question, avant qu'elle ne soit résolue par le Conseil. La possibilité d'un désaccord entre le Conseil et les Etats pour lesquels un accord complémentaire est opérant, constitue un risque dont on ne saurait se désintéresser.»

Die italienischen Mitglieder der nichtständigen gemischten Kommission haben einen Standpunkt vertreten, der sich, auch was den Wunsch nach Lokalisierung der Kriege betrifft, fast vollständig mit der heutigen Auffassung der deutschen Regierung deckt ¹⁴⁾:

» Quel que soit leur regret de se trouver en désaccord avec nombre de leurs collègues, ils n'ont pu que constater que le principe du déclenchement automatique des accords particuliers, qui équivaut au déclenchement automatique de la guerre, accepté par la majorité de la Commission temporaire, était en opposition irréductible avec leur conception de ces accords. Même l'amendement apporté à l'article 3, savoir, celui qui prescrit aux signataires d'un accord particulier de se soumettre aux décisions du Conseil après le déclenchement automatique du dit accord, ne leur a paru avoir qu'une valeur illusoire, attendu qu'il est difficilement admissible que, sur une simple injonction, des Etats déjà engagés dans une guerre arrêtent les hostilités, tandis qu'il est à craindre que, devant une telle situation, le Conseil ne voie son prestige diminué, au grand préjudice de l'autorité de la Société des Nations.

Ils n'ont pu se dissimuler d'ailleurs que, en bien des cas, le déclan-

¹³⁾ S. d. N. Journ. Off. 1924, S. 1038.

¹⁴⁾ S. d. N. Actes de la Quatrième Assemblée, 1923, 3^{me} Comm. S. 108; derselben Auffassung waren auch die spanischen Delegierten der Kommission, a. a. O. S. 111:

»Les membres espagnols de la Commission maintiennent le principe de l'accord général. Ils craignent que les accords particuliers ne puissent menacer la paix du monde et ne peuvent pas admettre de système qui présenterait le danger de forcer certaines Puissances à se laisser entraîner à la guerre, malgré elles, par la volonté des Etats signataires de traités particuliers.»

chement automatique des accords particuliers serait un obstacle à la localisation des guerres, qui est souvent le meilleur moyen de les arrêter ou d'en atténuer les sanglants effets.»

In der Sitzung der 3. Kommission der Völkerbundsversammlung vom 8. September 1924 ist dieser italienische Standpunkt nochmals mit aller wünschenswerten Klarheit begründet worden ¹⁵⁾:

»Ce qui a empêché les délégués italiens dans la Commission temporaire mixte de se rallier aux dispositions du projet visant les accords particuliers, c'est que ces dispositions créent une disparité et une situation privilégiée aux Etats qui sont parties à des accords de ce genre par comparaison avec les Etats qui n'y sont pas parties.. Pendant que ces derniers ne peuvent pas se livrer à une action de guerre quelconque contre un Etat agresseur sans attendre les décisions du Conseil de la Société des Nations, les Etats liés par des accords particuliers restent juges eux-mêmes de décider si, dans un cas donné, ils se trouvent effectivement dans l'une des hypothèses d'agression prévues par leurs accords et reconnues préalablement par le Conseil. Ces Etats, par conséquent, pourront déclencher automatiquement la guerre, sans aucune intervention du Conseil. Il est vrai que d'après l'article 8 du projet, ils devront informer sans retard le Conseil des mesures qu'ils auront prises, mais l'intervention du Conseil, une fois la guerre déclenchée, ne pourrait avoir qu'une valeur illusoire, attendu qu'il est difficilement admissible, comme le faisaient remarquer les délégués italiens dans la Commission temporaire, que, sur une simple injonction, des Etats déjà engagés dans une guerre arrêtent les hostilités, tandis qu'il est à craindre que, en présence d'une telle situation, le Conseil ne voie son prestige diminué au grand préjudice de l'autorité de la Société des Nations.«

3. Das im Entwurf vorgesehene Recht, ohne Beschluß des Rates zum Kriege zu schreiten, mußte um so größere Gefahren heraufbeschwören, als die Signatare der besonderen Bündnisverträge sich verpflichten sollten, den Beistandsplan vorher festzulegen, oder, um es deutlicher zu sagen, den Krieg durch militärische Abmachungen zwischen ihnen vorzubereiten. Es sei in diesem Zusammenhang erinnert an das Memorandum des britischen Außenministers vom 1. Februar 1922 ¹⁶⁾, in dem er auf das französische Verlangen, in den eventuell abzuschließenden Garantievertrag die Verpflichtung aufzunehmen, eine ständige Entente zwischen den Generalstäben herzustellen, folgendes zur Antwort gab:

»I do see a positive objection to the insertion of such a provision in the treaty. It will lead to the impression, and almost certainly to the demand, that each country shall maintain a certain proportion of forces, to be provided or utilised in a particular way. It will convey the idea, in a more concrete form than it would be prudent or safe to admit, of a military obligation the definition of which will rest, not with

¹⁵⁾ S. d. N. Actes de la Cinquième Assemblée 1924, 3^{me} Commission, S. 15.

¹⁶⁾ Cmd. 2169, S. 160.

Cabinets or Parliaments, but with the General Staffs. It will take the agreement out of the political sphere and transfer it across the military frontier. I cannot help thinking that this would be disadvantageous both in the hopes and in the fears that it might arouse.«

Heute scheint die britische Regierung anderer Auffassung zu sein, obwohl die Bedenken, die sie damals hatte, heute in verstärktem Maße gelten müßten.

Da die Meinung, die ein großer Teil der Völkerbundsstaaten im Jahre 1923 vertrat, sich auch im Jahre 1928 nicht geändert hatte, so glaubte man auch im Völkerbund selbst nicht, in den damals vorgelegten Modellvertrag eine Beistandsverpflichtung gegenüber dritten Staaten aufnehmen zu können. Das Comité d'Arbitrage et de Sécurité bemerkt in seinem Bericht ¹⁷⁾:

»Agression d'Etats tiers. — Le Comité n'a pas cru devoir mentionner l'assistance mutuelle des parties contractantes dans le cas d'agression d'Etats tiers. Il ressort de la discussion que certains Etats estiment nécessaire l'existence d'une garantie de ce genre, en vue d'éventualités déterminées, notamment dans le cas où certains autres Etats refuseraient de conclure avec eux un traité collectif, comportant la non-agression, le règlement pacifique des différends et l'assistance mutuelle. Mais on peut, d'autre part, estimer qu'il n'appartient pas à la Société des Nations, dont le but est de développer entre tous ses Membres une confiante coopération en vue du maintien et du raffermissement de la paix, de recommander, dans un projet élaboré par elle, des stipulations qui risquent de pousser à la formation de groupes rivaux de nations. Dans cet ordre d'idées, il a été signalé, au cours de la discussion, que les traités d'assistance mutuelle auront d'autant plus de valeur et mériteront d'autant mieux l'appui de la Société des Nations que, suivant le précédent du Pacte rhénan de Locarno, ils seront conclus entre des Etats qui faisaient partie dans un passé récent de groupes rivaux ou dont les différends seraient susceptibles de mettre en danger la paix du monde.«

Nachdem wir so die Auffassung bei den Völkerbundsstaaten kennengelernt haben, sei noch an die Stellungnahme der Sowjetunion zu dem Entwurf von 1923 erinnert. Der neue von ihr mit Frankreich abgeschlossene Vertrag setzt voraus, daß der Angreifer bestimmt werden kann, ja gibt ihr das Recht, selbständig den Angreifer zu bestimmen. Damals aber bestritt die Sowjetregierung, die später die Verträge über die Definition des Angreifers ¹⁸⁾ schloß, kategorisch jegliche Möglichkeit, eine derartige Definition festzusetzen, und hielt selbst den Einfall in fremdes Gebiet für kein genügendes Kriterium ¹⁹⁾:

»Le Gouvernement soviétiste nie, d'ailleurs, qu'il soit possible d'établir dans chaque conflit international l'agresseur et la victime. Il y a

¹⁷⁾ S. d. N. Doc. C. 165. M. 50. 1928. IX. S. 207.

¹⁸⁾ Vgl. namentlich die Konvention vom 3. 7. 1933, diese Zeitschr. Bd. IV, S. 115.

¹⁹⁾ S. d. N. Journ. Off. 1924, S. 753.

certainement des cas où un Etat en attaque un autre sans provocation de sa part. Le Gouvernement soviétiste est disposé, dans ses conventions avec les autres gouvernements, à s'engager dans des cas déterminés à s'opposer à des attaques semblables non motivées. Mais, dans la situation internationale actuelle, il est impossible, dans la plupart des cas, de dire quel côté est l'assaillant. Ni l'intrusion dans un territoire étranger ni l'importance des préparatifs de guerre ne peuvent être jugées des critères suffisants. Les hostilités commencent, d'ordinaire, après une série d'actes agressifs mutuels du caractère le plus varié. ... Le Gouvernement soviétiste estime donc absolument impossible d'adopter comme système la détermination, dans chaque conflit, de l'agresseur, avec les conséquences pratiques qui s'en suivent.»

Darüber hinaus aber erklärt sie, es sei absolut unzulässig, partikulären Beistandsverträgen einen Nutzen für die Vermeidung von Kriegen zuzuschreiben ²⁰⁾:

»Le Gouvernement soviétiste comprend parfaitement que des accords locaux entre certains Etats, dans l'état actuel des relations internationales, sont inévitables. Il estime, cependant, absolument inadmissible de leur donner la consécration de l'organisation internationale et de leur attribuer un rôle bienfaisant pour écarter les guerres. Il estime d'autant plus inadmissible l'obligation imposée aux autres Etats contractants de porter aide, en cas d'hostilités, à ces coalitions de Puissances.»

II.

Diese Zitate mögen genügen, um zu zeigen, daß die Auffassung, die die deutsche Reichsregierung heute in bezug auf die gegen dritte Staaten gerichteten Beistandsverträge vertritt, in früheren Jahren sowohl von den Garantiemächten des Rheinpaktes wie auch von vielen anderen Staaten in vollem Umfange geteilt wurde. Auch sie haben diese Verträge als Bündnisse bezeichnet, die, wenn auch als Defensivbündnisse abgeschlossen, sich leicht in Offensivbündnisse wandeln können und, statt den Frieden zu sichern, weit eher eine Gefahr für den Frieden bilden.

Ganz anders als diese sah man die nicht gegen dritte Staaten gerichteten Regionalabkommen in der Art des Rheinpaktes an, vorausgesetzt, daß sie so geordnet waren, daß ein Übergang der geschaffenen Institution in eine Allianz unmöglich war. Es ist selbstverständlich, daß hierbei die geographische und die politische Lage mit zu berücksichtigen sind. Wenn im Schlußprotokoll des französisch-sowjetrussischen Vertrages von dem Plan eines Beistandsvertrages zwischen Frankreich, Deutschland und der Sowjetunion die Rede ist, so könnte ein solcher Vertrag in der heutigen Lage nichts anderes als ein verschleiertes französisch-russisches Bündnis sein; es würde in keiner Weise die Voraussetzungen der Regionalabkommen im eigentlichen Sinn erfüllen.

²⁰⁾ a. a. O. S. 754.

1. Da die englische Regierung eine Beteiligung an kollektiven Beistandspakten in der einen oder anderen Form, vollends wenn sie sich mit Sonderverträgen verbinden sollten — das gilt, wie sich aus Art. 13 ergibt, auch vom Genfer Protokoll —, nicht für möglich hielt, andererseits aber dem Sicherheitsbedürfnis Frankreichs in irgendeiner Form entgegenzukommen wünschte, griff sie die in der deutschen an Frankreich gerichteten Note vom 9. Februar 1925 enthaltene Anregung auf. Als sie im April 1925 das Genfer Protokoll ablehnte, schlug sie statt dessen den Abschluß von Regionalpakten mit folgenden Worten vor ²¹⁾:

»Puisqu'il n'y aurait pas avantage à renforcer les dispositions générales du Pacte, et puisque les «cas extrêmes» que la Société pourra être appelée à résoudre intéresseront probablement certaines nations ou certains groupes de nations davantage que d'autres, le Gouvernement de Sa Majesté en conclut que la meilleure solution serait de compléter le Pacte en coopération avec la Société, par des accords spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales. Il va sans dire que ces accords devront avoir un caractère purement défensif, être conçus dans l'esprit du Pacte et exécutés en étroite harmonie avec la Société des Nations et sous ses auspices. Le Gouvernement de Sa Majesté est d'avis qu'on ne saurait mieux atteindre ce but qu'en liant entre elles les nations les plus directement intéressées et dont les différends pourraient faire renaître des conflits par des traités élaborés avec le seul objet de maintenir entre ces nations une paix durable. En restant dans ces limites du Pacte, il sera difficile de trouver un remède plus prompt à nos maux actuels et une garantie plus sûre contre de futures calamités.«

Es ist der Gedanke, der im Rheinpakt seine Verwirklichung fand. Allerdings konnte er nicht in reiner Form verwirklicht werden, da es nicht gelang, den Vertrag unter Wahrung völliger Gegenseitigkeit bei völlig gleichen Rechten und Pflichten der Vertragspartner abzuschließen, noch auch den Kriegsverzicht so allgemein zu gestalten, daß als einzige Ausnahme das Recht der Selbstverteidigung blieb. Es war von vornherein klar, daß Frankreich nicht bereit sein würde, den Vertrag abzuschließen, wenn er nicht einerseits die Garantie der Entmilitarisierungsbestimmungen des Versailler Vertrages enthielt und andererseits Frankreich weiterhin die Möglichkeit offen ließ, seinen östlichen Verbündeten, Polen und der Tschechoslowakei, zu Hilfe zu kommen. Wünschte Deutschland überhaupt das Zustandekommen des Vertrages, so mußte es diese Abweichungen vom Grundgedanken in Kauf nehmen. Daß es dies tat, erklärt sich aus der damaligen Situation. Der Ruhreinbruch lag nur kurze Zeit zurück, und der Vertrag sollte es vor einem weiteren derartigen Einbruch schützen; das ganze Rheinland war noch besetzt, obwohl die Frist für die Räumung der Kölner Zone längst abgelaufen war; der Vertrag sollte zu einer schnelleren Räumung des Gebietes

²¹⁾ S. d. N. Journ. Off. 1925, S. 450.

führen. Auch England und Italien mußten die Ausnahme zulassen, wenn sie durch den Vertrag eine Beruhigung herbeiführen wollten. Daß England aber seine Auffassung von den Bündnisverträgen nicht geändert hatte, ersieht man daraus, daß es, wie schon erwähnt, im Jahre 1928 solche Verträge entschieden ablehnte, und daß es ihnen gerade den Vertrag von Locarno gegenüberstellte ²²⁾:

»Le Traité de Locarno n'est pas une simple alliance entre un groupe d'Etats amis, dont les intérêts sont communs. Les alliances de cette nature, d'un caractère unilatéral et qui sont généralement dirigées contre quelque autre Etat ou groupe d'Etats, n'ont pas toujours, dans le passé, servi au mieux la cause de la paix. Même lorsqu'elles s'inspiraient, à l'origine, de motifs d'ordre défensif, elles sont parfois devenues des instruments d'offensive.«

2. Das Kriegsverbot des Art. 2 des Locarno-Vertrages enthält drei Ausnahmen. Abgesehen von der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts fallen nicht darunter Aktionen in Anwendung des Art. 16 des Völkerbunds Pakts (Abs. 2, Ziff. 2) oder Aktionen auf Grund eines Beschlusses des Rates bzw. der Versammlung oder in Anwendung von Art. 15, Ziff. 7 (Abs. 2, Ziff. 3). Diese Ausnahmen sind zwar allgemein gefaßt, sie haben aber eine ganz spezielle Bedeutung, die sich aus dem Zusammenhang des ganzen Vertragswerkes von Locarno wie auch aus seiner Vorgeschichte mit aller Deutlichkeit ergibt. Durch eine Anwendung dieser Ausnahmen auf Fälle, die beim Abschluß des Vertrages von keinem der Vertragspartner vorgesehen waren, wird dem Vertrag seine rechtliche und politische Grundlage entzogen. Daß ihre Anwendung auf andere als auf die vorgesehenen Fälle nicht statthaft ist, ergibt sich schon daraus, daß drei der Vertragspartner, nämlich England, Deutschland und Italien, die Bündnisverträge, denen zu Liebe die Ausnahmen aufgenommen wurden, als kaum mit dem Geiste der Satzung vereinbar hielten, zu deren Ergänzung der Rheinpakt in gewissem Sinne dienen sollte.

Betrachtet man die Ausnahmen des Art. 2 im Rahmen des gesamten Vertragswerkes von Locarno, so ersieht man schon aus dem ganzen Zusammenhang, daß sie ausschließlich eingefügt wurden zugunsten der Bündnisverpflichtungen Frankreichs gegenüber Polen und der Tschechoslowakei. Denn zu dem Vertragswerk gehören, außer dem Rheinpakt und den Schiedsverträgen Deutschlands mit Frankreich und Belgien, die Schiedsverträge Deutschlands mit Polen und der Tschechoslowakei, und außerdem müssen die Garantieverträge Frankreichs mit Polen und der Tschechoslowakei hinzugerechnet werden, die, wenn sie auch nicht als Anlagen des Schlußprotokolls der Konferenz gelten, doch am selben Tage paraphiert und im Schlußprotokoll erwähnt wurden.

²²⁾ S. d. N. Doc. C. 165. M. 50. 1928. IX. S. 171.

Vergleicht man die Ausnahmen des Art. 2 mit den Bestimmungen der Garantieverträge, so ist der Zweck der Ausnahmen ohne weiteres klar.

3. Würde aber noch ein Zweifel bestehen, so wird er durch eine Prüfung der Vorgeschichte beseitigt. Aus ihr ergibt sich, daß sich Frankreich das Recht, gegen Deutschland zum Kriege zu schreiten, abgesehen vom Falle der Selbstverteidigung, nur insoweit erhalten wollte, daß ihm die Möglichkeit blieb, Polen und der Tschechoslowakei zu Hilfe zu kommen.

Wie bekannt, fand nach der Überreichung der deutschen Note vom 9. Februar 1925 ein Meinungs-austausch zwischen England und Frankreich statt. Am 12. Mai 1925 übersandte die französische Regierung der englischen den Entwurf einer Antwortnote, aus der sich ergibt, daß die Franzosen bestrebt waren, Polen und die Tschechoslowakei in das Vertragswerk einzubeziehen. Deutschland sollte mit diesen Staaten Verträge über die friedliche Regelung aller Streitigkeiten abschließen, die ebenso wie die Verträge mit Frankreich und Belgien von allen beteiligten Staaten »conjointement et individuellement« garantiert werden sollten. Frankreich war unter dieser Voraussetzung bereit, auf jede »action coercitive«, außer im Falle der Verletzung der zum Vertragswerk selbst gehörenden Abkommen, zu verzichten. In dem französischen Entwurf heißt es ²³⁾:

»La France considère que de tels traités d'arbitrage formeraient le complément naturel du Pacte rhénan. Mais il doit être bien entendu qu'ils s'appliqueraient à tous les conflits, de quelque nature qu'ils soient, et ne laisseraient place à une action coercitive qu'en cas d'inobservation des stipulations des divers traités et accords envisagés dans la présente note. Pour donner à ces traités une pleine efficacité, leur observation devrait être assurée par la garantie conjointe et individuelle des Puissances participant, d'autre part, à la garantie territoriale inscrite dans le Pacte rhénan.«

Was die französische Regierung damit wollte, ergibt sich klar aus der Note vom 19. Mai 1925 ²⁴⁾:

»... si des traités d'arbitrage n'étaient pas conclus entre l'Allemagne et les alliés autres que ceux participant au pacte rhénan, ce dernier pacte pourrait être invoqué par l'Allemagne pour empêcher toute assistance donnée, en conformité avec le pacte de la Société des Nations, à ces Etats alliés.«

Noch deutlicher ist die französische Note vom 4. Juni 1925 ²⁵⁾:

»En ce qui le concerne, le Gouvernement français estime que le souci qu'il a du maintien de la paix générale et de la liberté de toutes les nations de l'Europe, aussi bien que les nécessités de sa défense nationale, ne lui permettent pas de limiter ses préoccupations au seul souci de sa propre sécurité. Il considère que toute tentative de modifier par la force

²³⁾ Cmd. 2435 S. 7.

²⁴⁾ a. a. O. S. 15.

²⁵⁾ a. a. O. S. 29.

l'état de choses créé par les traités constituerait pour la paix un danger tel que la France ne saurait y rester indifférente.

C'est la raison pour laquelle, dans son projet de réponse aux propositions allemandes, il considère comme essentiel de conserver sa liberté de prêter assistance aux Etats auxquels il juge nécessaire d'accorder sa garantie, sans qu'on puisse lui opposer les dispositions du Pacte rhénan projeté, et les retourner ainsi contre lui.«

Da England eine Garantie für den Osten nicht übernehmen wollte, war Frankreich nun bestrebt, wenigstens in die Verträge eine Ausnahme einzufügen, die ihm selbst ermöglichte, die von Deutschland mit seinen östlichen Nachbarn abgeschlossenen Verträge zu garantieren. Eine »action coercitive« sollte daher möglich sein nicht nur, wie von englischer Seite vorgeschlagen worden war, »au cas où une telle action serait entreprise conformément aux dispositions des traités en vigueur entre les parties«, sondern auch »en vertu de la garantie donnée par les parties ou l'une quelconque d'entre elles à un traité d'arbitrage«²⁶⁾. Die französische Regierung behielt sich ausdrücklich die Übernahme einer solchen Garantie vor²⁷⁾:

» Les Puissances signataires du Traité de Versailles comme du Pacte rhénan envisagé auraient chacune, si elles le désirent, la faculté de s'en constituer garantes.«

In seiner Note vom 8. Juni 1925 hatte der englische Außenminister dieser Ausnahme zugestimmt²⁸⁾:

» The French Government are right in assuming that His Majesty's Government recognise that the proposed Rhineland Pact cannot operate as a barrier to prevent France from taking action in conformity with such guarantees as she may have given to arbitration treaties between Germany and Germany's neighbours.«

Daß die deutsche Regierung gegen diese Konstruktion schwere Bedenken hatte, ergibt sich aus ihrer Antwortnote vom 20. Juli 1925. Sie erklärt hier²⁹⁾:

» Ebenso bedenklich wären die Folgen, zu denen die in der französischen Note vorgeschlagene Konstruktion der Garantie für die abzuschließenden Schiedsverträge führen könnte. Das Eingreifen des Garanten würde zwar von bestimmten Voraussetzungen abhängig sein, der Garant hätte aber das Recht, nach freiem und einseitigem Ermessen darüber zu entscheiden, ob diese Voraussetzungen im gegebenen Falle zutreffen. Das würde bedeuten, daß der Garant zu bestimmen hätte, wer bei einem Konflikt zwischen den beiden Kontrahenten des Schiedsvertrages als Angreifer zu gelten hat, und zwar würde er diese Befugnis selbst dann haben, wenn er gegenüber dem einen Kontrahenten durch ein Sonderbündnis verpflichtet ist.

²⁶⁾ Französische Note an die deutsche Regierung v. 16. Juni 1925, a. a. O. S. 47.

²⁷⁾ a. a. O. S. 48.

²⁸⁾ a. a. O. S. 45.

²⁹⁾ Cmd. 2468 S. 4.

Es liegt auf der Hand, daß das Garantiesystem durch derartige Konstruktionen einseitig zu Ungunsten Deutschlands durchbrochen werden würde. Das Ziel einer wirklichen Befriedung, wie es von der Deutschen Regierung in Übereinstimmung mit den Alliierten Regierungen angestrebt wird, wäre nicht erreicht. Die Deutsche Regierung möchte sich deshalb der Hoffnung hingeben, daß ihre Besorgnisse in diesen Punkten von den Alliierten Regierungen beseitigt werden können. Sie glaubt das um so mehr erwarten zu dürfen, als sich das Garantiesystem sonst mit dem Geiste der Völkerbundssatzung nicht in Einklang bringen lassen würde.«

Trotz dieser Einwände der deutschen Regierung wurde die von Frankreich gewünschte Konstruktion gewählt, allerdings, um Deutschland entgegenzukommen, in der Form, daß die französische Garantie zugunsten Polens und der Tschechoslowakei nicht unmittelbar in das Vertragswerk hereingenommen wurde. Die Tatsache allein, daß Deutschland dieser Konstruktion nur unter schwersten Bedenken zustimmte, verbietet eine erweiterte Auslegung der Ausnahmen. Darüber hinaus zeigt aber die Entstehungsgeschichte, daß die Ausnahmen des Art. 2 ihren wahren Sinn nur bekommen in Verbindung mit den von Deutschland mit Polen und der Tschechoslowakei abgeschlossenen Schiedsverträgen, die eine friedliche Erledigung aller Streitigkeiten zwischen diesen Staaten gewährleisten sollten. Die Ausnahmen des Art. 2 waren dazu bestimmt, Frankreich die Garantie dieser Schiedsverträge zu ermöglichen, sie konnten nur Bedeutung gewinnen, wenn Deutschland die Vorschriften dieser Verträge verletzte.

4. Daß dem Art. 2 auch von französischer Seite keine andere Auslegung gegeben wurde, zeigen die Äußerungen, die gelegentlich der Beratungen über die Zustimmung der Legislative zum Vertragswerk von Locarno abgegeben wurden. Eine der Hauptschwierigkeiten für das Zustandekommen des Vertragswerkes lag in der Frage der östlichen Grenzen Deutschlands. Der Bericht Briands zu dem Gesetzentwurf bemerkte hierzu ³⁰⁾:

«Nous ne pouvions admettre que, par le jeu des accords qui nous étaient offerts, nous fussions contraints de nous séparer de nos alliés polonais et tchèques. . . .

Les traités franco-polonais et franco-tchécoslovaque, enfin, définissent les cas où les signataires, si l'Allemagne manquait à l'engagement pris par elle de régler pacifiquement ses différends avec eux, pourraient user de la liberté que leur laisse le pacte rhénan pour se prêter un appui mutuel en présence d'une agression non provoquée de la part de l'Allemagne ou d'une violation par celle-ci de ses engagements avec recours aux armes.«

Um sich nun die notwendige Freiheit zu bewahren, wurden in den Rheinpakt, wie der Bericht ausdrücklich erklärt, die Ausnahmen des Art. 2, Ziff. 2 und 3, eingefügt ³¹⁾:

³⁰⁾ Journ. Off. 1925, Doc. parl., Chambre des Députés, S. 358.

³¹⁾ a. a. O. S. 359.

»Ces limitations à l'engagement général inscrit au début de l'article tendent essentiellement à nous permettre de venir en aide à la Pologne ou la Tchécoslovaquie si ces pays se trouvaient attaqués, sans que notre intervention constitue une violation de nos engagements. Il est permis de dire que les hypothèses prévues couvrent toutes les éventualités qui peuvent se produire. Si, par exemple, la Pologne est attaquée sans provocation, l'article 16 du pacte de la Société des nations nous donne le droit de venir immédiatement à l'aide de notre allié; si l'Allemagne, au lieu de porter un différend à l'arbitrage, viole les engagements qu'elle a contractés par son traité d'arbitrage avec la Pologne et recourt aux armes, l'article 16 s'applique également; si la décision prise pour le règlement d'un litige n'est pas acceptée par l'Allemagne et si la Pologne se voit attaqué, l'article 15, alinéa 7, du pacte, nous donne également le droit d'intervenir.«

Dasselbe wird in dem Bericht Paul-Boncours, des Berichterstatters der Kommission für Auswärtige Angelegenheiten der Kammer, gesagt. Nach ihm mußte man ³²⁾:

»éviter de créer un déséquilibre dangereux entre la sécurité de l'Europe occidentale et celle de l'Europe orientale, garder éventuellement à la France la possibilité d'apporter à ses alliés polonais et tchécoslovaques le concours auquel elle est tenue, tant par le pacte de la Société des nations que par les accords particuliers qu'elle a conclus avec eux.«

Was die Ausnahme einer Aktion auf Grund des Art. 16 der Völkerbundssatzung betrifft, erklärt der Bericht ³³⁾:

»Par deux traités qui font partie des accords de Locarno, la France et la Tchécoslovaquie, d'une part, la France et la Pologne, d'autre part, se sont réciproquement engagées à se porter immédiatement «aide et assistance» dans une pareille éventualité d'agression «brusquée».

Il convient, d'ailleurs, de noter qu'une «action en application de l'article 16 du pacte de la Société des nations» est explicitement prévue par l'article 2 du pacte rhénan, parmi les exceptions auxquelles ne s'applique pas le principe de ce pacte interdisant le recours à la guerre. La France serait donc assurée, dans le cas considéré, d'avoir la pleine liberté de porter effectivement secours à la Pologne ou à la Tchécoslovaquie, victimes d'une agression telle que la définissent les accords.»

Zu der Ausnahme einer Aktion auf Grund des Art. 15, Abs. 7 führt der Bericht aus ³⁴⁾:

»Chacun des signataires du pacte rhénan s'est engagé, par l'article 2 de ce pacte, à n'user du droit d'intervention que lui reconnaît l'article 15, alinéa 7, du pacte de la Société des nations, que contre un Etat qui, le premier, s'est livré à une attaque. Une intervention qui ne tiendrait pas compte de cette restriction constituerait une violation du pacte rhénan; elle tomberait par conséquent sous le coup des sanctions qui y sont prévues; la garantie de toutes les puissances signataires devrait jouer *ipso facto*.

³²⁾ Journ. Off. 1926, Doc. parl., Chambre des Députés, S. 196.

³³⁾ a. a. O. S. 197.

³⁴⁾ a. a. O. S. 198.

Il n'en est pas de même en ce qui concerne les conflits qui peuvent naître aux frontières orientales. Du moins, la France et la Tchécoslovaquie, la France et la Pologne se sont, par les traités qui font partie des accords de Locarno, engagées dans cette éventualité à se porter immédiatement aide et assistance, si elles se trouvaient attaquées sans l'avoir provoqué.»

5. Aus allem diesem wird klar, daß sich die Ausnahmen des Art. 2 auf die Staaten bezogen, die an den Locarno-Verhandlungen teilgenommen und das Schlußprotokoll mit unterzeichnet hatten, nämlich auf Polen und die Tschechoslowakei. Voraussetzung war dabei, daß durch die Schiedsverträge ein Weg für die friedliche Erledigung aller Streitigkeiten zwischen Deutschland und diesen Staaten geschaffen war. Daß eine andere Auslegung dem Locarnovertrag widersprechen würde, wird auch dadurch bewiesen, daß sowohl der Ministerpräsident und Außenminister Briand wie auch der Berichtstatter für Auswärtige Angelegenheiten Paul-Boncour das System der Bündnisse ausdrücklich verurteilten, worin allerdings insofern ein Widerspruch lag, als gleichzeitig die neuen Beistandsverträge mit Polen und der Tschechoslowakei abgeschlossen wurden. So sagt Paul-Boncour in seinem Bericht vom Rheinpakt 35):

»Ce n'est pas un de ces accords qui, si « défensifs » qu'ils soient, ont toujours une pointe tournée vers une autre puissance ou un autre groupement de puissances qui, liant les Etats décidés à une action commune contre un adversaire possible, ont pour résultat le plus clair que celui-ci, même sans être nommé, se sent toujours visé. Le pacte rhénan est conclu, au contraire, entre les adversaires éventuels eux-mêmes qui s'engagent à régler pacifiquement leurs différends possibles, et des Etats témoins de cet engagement, qui se portent garants de son exécution. Le seul adversaire visé, ici, c'est l'agresseur, et c'est son propre crime qui le désignera.«
Briand erklärte in der Kammer 36):

»Désormais, les alliances conçues dans l'esprit de celles que vous envisagiez ne sont plus compatibles avec le traité de Versailles, avec le pacte de la Société des nations. Il ne peut plus y avoir entre les peuples que des accords procédant d'une pensée d'aide mutuelle, qui va sans humiliation, sans abaissement pour aucun des pays participant à de telles conventions. . . .

Vous avez la conception d'un système d'alliances. Je la trouve fausse, je la trouve funeste. . . .

J'ajoute qu'elle est contraire au pacte de la Société des nations. Cette conception d'alliances tendant à diviser les nations, elle est, comme je vous l'ai déjà expliqué, en contradiction formelle avec les principes du pacte.«

Im Senat erklärte er 37):

35) a. a. O. S. 199.

36) Journ. Off. 1926, Débats Parl., Chambre des Députés, S. 1088, 1091.

37) Journ. Off. 1926, Débats Parl., Sénat, S. 1139.

» Autrefois, lorsqu'on parlait de la paix, on la sentait si fragile que, quand, par aventure, on s'occupait d'elle, c'était toujours en s'exprimant par une formule de guerre: «*Si vis pacem, para bellum*». C'est cette formule qui a présidé à toutes les alliances dans le passé. Et ces alliances, que furent-elles? Toujours, et forcément, hérissées de pointes. Elles ont donné leur mesure à tous les tournants de l'histoire, on constate des heurts, des rencontres violentes. Fatalement, quand de telles alliances s'opposent les unes aux autres, il faut bien qu'un jour en sorte la guerre. Et c'est bien là l'expérience de l'histoire.«

Es ist nicht ohne Reiz, diese Erklärungen heute wieder zu lesen. Denn auf welche Verträge könnten sie besser Anwendung finden, als auf die neuen Verträge der Sowjetunion mit Frankreich und mit der Tschechoslowakei?

Soviel ist jedenfalls sicher: die ganze Entwicklung der politischen und der Rechtslage bis zum Locarnovertrag und die unmittelbare Entstehungsgeschichte dieses Vertrages selbst beweisen, daß der Abschluß der neuen Verträge eine so radikale Änderung der Verhältnisse, die dem Vertrag zugrunde liegen, bedeutet, daß, wie die deutsche Regierung erklärt, der innere Sinn des Rheinpaktes zerstört und sein System zerbrochen worden ist. Besonders bei so hochpolitischen Verträgen wie dem Rheinpakt muß eine Auslegung nur nach dem Buchstaben zu unvernünftigen, ja unmöglichen Ergebnissen führen. Durch den Locarno-Vertrag sollte gerade der Abschluß neuer Allianzen vermieden und überflüssig gemacht werden. Nur mit den bereits bestehenden Allianzen Frankreichs mit den östlichen Nachbarn Deutschlands mußten sich die Vertragsmächte abfinden. Es stellt daher einen Mißbrauch der buchstabenmäßigen Auslegung dar, wenn Frankreich die Zulässigkeit der neuen Verträge damit begründet, daß sie auf demselben Mechanismus beruhen wie die französisch-polnischen und französisch-tschechoslowakischen Verträge, gegen die die deutsche Regierung keinerlei Einwand erhoben habe³⁸⁾. Die deutsche Regierung hat den Abschluß dieser Verträge nur unter großen Bedenken hingenommen, da sie mit dem Geist und dem eigentlichen Sinn des Rheinpakts nicht übereinstimmten. Aber auch die Behauptung, daß der Mechanismus dieser Verträge der gleiche sei wie der des französisch-russischen Paktes, läßt sich nicht aufrecht erhalten. Denn wenn es auch richtig ist, daß nach dem französisch-polnischen und dem französisch-tschechoslowakischen Vertrag die unmittelbare »Hilfeleistung«, d. h. die Hilfeleistung ohne Empfehlung des Völkerbundsrates und ohne vorherige Bestimmung des Angreifers durch dieses Organ möglich ist³⁹⁾, so ist der Mechanismus dieser Verträge doch

38) Vgl. das französische Memorandum vom 25. Juni 1935, in Völkerbund, Zeitschr. der deutschen Ges. f. Völkerbundsfragen, 20. März 1936, S. 14.

39) Nach dem Bericht von Torrès (vgl. Anm. 2) gehen diese Verträge sogar noch

insofern ein ganz anderer, als sie nicht nur den Abschluß der Schiedsverträge zur friedlichen Erledigung aller Streitigkeiten zwischen Deutschland einerseits und Polen und der Tschechoslowakei andererseits voraussetzten und zur Garantierung dieser Verträge dienten, sondern auch von der Mitgliedschaft Deutschlands im Völkerbund ausgingen und daher keinen Verweis auf Art. 17 der Satzung enthielten. Trotzdem könnte auch die Durchführung dieser Verträge das richtige Funktionieren der Bestimmungen der Satzung über die Streiterledigung unmöglich machen ⁴⁰⁾. Bei der Durchführung eines zwischen zwei so mächtigen Staaten wie Frankreich und Sowjetrußland abgeschlossenen Vertrages würde dieser Fall aber mit Bestimmtheit eintreten, und das um so mehr, als sich die Verbündeten im Schlußprotokoll bereits verpflichtet haben, im gegebenen Fall einen Druck auf den Völkerbundsrat auszuüben, und als der eine der Verbündeten stets verhindern kann, daß im Rat ein einstimmiger Beschluß zu ungunsten des anderen Verbündeten zustandekommt, so daß sie die Voraussetzungen des Art. 15, Abs. 7 jederzeit selber schaffen können.

Der russisch-französische Vertrag widerspricht daher nicht nur, wie die deutsche Regierung erklärt, dem Geist und Sinn der Aufrichtung einer wirklichen Völkergemeinschaft, sondern auch dem Geist und Sinn der Völkerbundssatzung. Wenn sich die deutsche Regierung unter diesen Umständen an den Locarnovertrag nicht mehr für gebunden erachtet, so kann sie sich dafür auf Ausführungen Professor Basdevants berufen, die er als französischer Vertreter im April 1932 vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof im Haag gemacht hat ⁴¹⁾:

»C'est une règle reconnue du droit international que les obligations internationales résultant d'un traité sont rendues caduques par le changement des circonstances, lorsque, du moins, ce changement a un caractère suffisamment important.«

»Il est généralement reconnu qu'une Partie à un traité ayant assumé en vertu de ce traité des obligations, a le droit d'invoquer la caducité de ces obligations lorsque le traité a été conclu en vue de circonstances qui se sont radicalement modifiées.«

weiter als der französisch-russische Vertrag, da nach dem letzteren, gemäß Art. 1 des Schlußprotokolls, zunächst das Verfahren vor dem Rat ablaufen müsse.

⁴⁰⁾ Vgl. oben S. 217.

⁴¹⁾ C. P. J. I. Série C, n° 58, S. 405, 578.