

VIERTELJAHRSHEFTE FÜR ZEITGESCHICHTE

22. Jahrgang 1974

3. Heft/Juli

PETER KRÜGER

FRIEDENSSICHERUNG UND DEUTSCHE REVISIONSPOLITIK DIE DEUTSCHE AUSSENPOLITIK UND DIE VERHANDLUNGEN ÜBER DEN KELLOGG-PAKT

Seit den erschreckenden Erfahrungen des Ersten Weltkriegs machten sich in der öffentlichen Meinung vor allem der am Kriege beteiligt gewesenen Länder starke Strömungen bemerkbar, die nicht mehr zu dulden bereit waren, daß die Kabinette nach den Erfordernissen der jeweiligen politischen Lage Kriege führten. Unzählige Organisationen, insbesondere in den angelsächsischen Ländern, nahmen sich der Sicherung des Friedens in der Welt an. Von der Gründung des Völkerbunds über die aufmerksame, oft kritische Beobachtung seiner Tätigkeit und Wirkung bis hin zu den Versuchen, der Idee einer Ächtung des Krieges Geltung zu verschaffen, war in den zwanziger Jahren das allgemeine Interesse an Fragen der friedlichen Streitschlichtung und des Aufbaus einer gesicherten internationalen Ordnung ungewöhnlich groß. Es erreichte 1927/28 im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für einen Kriegsverzichtspakt seinen Höhepunkt und trug erheblich dazu bei, den Abschluß eines derartigen Paktes, den man später Kellogg-Pakt nannte, für die Regierungen, vor allem die amerikanische, unausweichlich zu machen. Seine feierliche Unterzeichnung am 27. August 1928 war eines der spektakulärsten Ereignisse der zwanziger Jahre. Diese Tatsache bezeugte aber zugleich, daß der sichtbaren Wirkung des Völkerbunds vor dem Forum einer ungeduldigen, engagierten Öffentlichkeit Grenzen gesetzt waren. Die öffentliche Meinung, vor allem in den Vereinigten Staaten, aber auch in den europäischen Ländern, unterstützte deshalb lebhaft die markantesten Verfechter einer besseren Friedenssicherung, die zum Teil als diplomatische Dilettanten in den Gang der Dinge eingreifen wollten. Dabei suchten sie einen neuen Weg der direkten Verständigung der Staaten außerhalb des Völkerbunds, der vielfach schon als routinemäßig erstarrtes und nationalen Interessen verfallenes Gebilde empfunden wurde.

Der grundlegende Tatbestand, von dem die Überlegungen ausgehen mußten, war der, daß eine durch Sanktionen erzwingbare Friedensordnung billigerweise sich erst dann durchführen ließ, wenn für jeden denkbaren Streitfall zwischen zwei Staaten ein obligatorisches schiedsgerichtliches oder Vergleichsverfahren bestand und somit der Rückgriff auf den Krieg als letzten Ausweg zur Rechtswahrung überflüssig wurde. Dies strebte die Völkerbundssatzung an, vollendete es jedoch

aus realistischer Einsicht nicht: sowohl in der verbindlichen Streitschlichtung wie auch im Kriegsverbot blieb sie ausdrücklich lückenhaft, denn sie war die Satzung eines Verbandes souveräner Staaten¹.

Die deutsche Außenpolitik hatte im Hinblick auf die Friedenssicherung des Völkerbunds eine besondere Schwierigkeit zu überwinden. Sie stieß sich daran, daß die Satzung einen Teil des verabscheuten Versailler Vertrags bildete, infolgedessen den politischen und territorialen Status quo für die Siegermächte sichern half, und daß sie der Reichsregierung in Versailles aufgezwungen worden war, was die innere Aufnahmebereitschaft zweifellos nicht erhöhte. Insofern enthüllte die damals geschaffene internationale Friedens- und Rechtsordnung einen – wenn auch wohl kaum vermeidbaren – inneren Widerspruch. Denn eigentlich hätte ihr der allgemeine Interessenausgleich vorausgehen müssen, in dessen Folge es erst möglich gewesen wäre, eine entwicklungsfähige und dynamische Satzung zu schaffen, um auch den sich wandelnden Gegebenheiten und Interessen Rechnung zu tragen. Allerdings ist wohl kaum zu bezweifeln, daß ein der Ausarbeitung der Völkerbundssatzung vorangehender Interessenausgleich zwischen Siegern und Besiegten nach dem Ersten Weltkrieg eine sehr unrealistische Voraussetzung bedeutet hätte. Gerade im Hinblick hierauf bleibt es beachtenswert, daß der Kellogg-Pakt mit der Verbindung von nachhaltig wirksamen außenpolitischen Interessen und idealistischen Vorstellungen sein Entstehen einer freien Vereinbarung aller Beteiligten verdankte. Man sollte dabei freilich einen gewissen mittelbaren Einfluß nicht übersehen, der vom Völkerbund sowohl als geistiger Impuls wie auch als sichtbares Zeichen des Strebens nach einer neuen internationalen Rechtsordnung ausging. Die Vereinigten Staaten spielten bei der Ausarbeitung des Kriegsverzichtsaktes eine führende Rolle und traten damit, unter den gemeinsamen Verpflichtungen zur Sicherung des Friedens, wieder in eine engere Verbindung zu den europäischen Staaten. Und auch Deutschland, das trotz Locarno noch immer als der größte Unsicherheitsfaktor in der europäischen Politik galt, hatte an dem Zustandekommen des Paktes erheblichen Anteil. So waren mit dem Projekt jene beiden Staaten eng verbunden, auf die es am meisten ankam. Fraglich bleibt, wie sich die Stellungnahme Deutschlands im vorliegenden Falle mit seiner grundlegenden Forderung nach Revision des Versailler Vertrags vereinbaren ließ.

Unter Revision im Rahmen der auswärtigen Beziehungen verstehe ich das Bestreben eines Staates, einen bestehenden internationalen Zustand zu ändern, der sich auf Grund historischer Ereignisse zu seinen Ungunsten entwickelt hat, und zwar sowohl faktisch wie auch völkerrechtlich fixiert. Es wird zwar für viele konkrete Fälle in der Geschichte stimmen, aber es kann keineswegs grundsätzlich festgelegt werden, daß Revisionspolitik rückwärtsgewandte, auf die Wiedergewinnung eines verlorenen, geschichtlich überholten Zustandes gerichtete Politik sei. Es ist ebenso gut denkbar, die Revision bestehender völkerrechtlicher Regelungen

¹ Siehe dazu: Ernst Fraenkel, *Idee und Realität des Völkerbundes im deutschen politischen Denken*, in dieser Zeitschrift 16 (1968), S. 1–14.

zu fordern – eines Friedensvertrages wie desjenigen von Versailles beispielsweise – als unentbehrlichen Ansatzpunkt für eine neue zukunftsweisende Politik. Kennzeichnend aber für jede Form der Revisionspolitik – mag sie auch noch so behutsam in Szene gesetzt werden – bleibt die Unruhe, die sie hervorruft in dem Bestreben, die internationalen Verhältnisse zu verändern.

Dieses Streben kann auf zweierlei gerichtet sein: Einmal auf die Verbesserung der internationalen Position und Machtstellung des betreffenden Staates, also seines politischen Einflusses in den weiten Bereichen völkerrechtlich un geregelter Verhältnisse und Abhängigkeiten; zum anderen kann es gerichtet sein auf die Abänderung oder Aufhebung völkerrechtlicher Verträge und Abmachungen durch neue Übereinkünfte. Hingegen kommt es selten vor, daß Verträge oder Teile von Verträgen im Zuge einer Revisionspolitik ausdrücklich und unmittelbar aufgehoben oder in ihrem Text verändert werden.

In Deutschland bedeutete Revision nach 1919 beides, die Wiedererrichtung einer möglichst unabhängigen Großmachtstellung und die Revision des Versailler Vertrags, ja beides fiel weithin zusammen. Die überwältigende Mehrheit der Deutschen wollte die Vertragsrevision und sah in ihr den unentbehrlichen Ansatzpunkt der zu erneuernden Großmacht. Uneinheitlich waren nur die Intensität des Wollens und die Ansichten über die Methode, die verfolgt werden sollte. Die Unterschiede, die sich überall deutlich ausprägten, in der politischen und militärischen Führung, in den Parteien und Verbänden, in den Ministerien, – diese Unterschiede reichten von dem maßvollen und behutsamen Vorgehen, das Stresemanns Außenpolitik kennzeichnete, über die Forderung nach einer schärferen und nachdrücklicheren Politik, wie sie vor allem von den Rechtsparteien und der Wehrmacht verlangt wurde, bis hin zu den Vorstellungen der radikalen Rechten, die in der Revision des Versailler Vertrags nur den Anfang einer neuen Expansionspolitik sah. An der Person Stresemanns und seinen außenpolitischen Vorstellungen schieden sich die Geister: Er blieb nach den turbulenten Anfangsjahren der Republik, in denen von einer kontinuierlichen und klaren Konzeption der deutschen Außenpolitik kaum gesprochen werden kann, von August 1925 bis zu seinem Tode am 3. Oktober 1929 in allen wechselvollen Konstellationen der unterschiedlichen Kabinette deutscher Außenminister. Bei aller Differenzierung im einzelnen ging es in jenen Jahren also darum, ob man für oder gegen Stresemann eintrat: Für seine Politik der Verständigung und der Zusammenarbeit mit den Westmächten, für die Auffassung, daß dies die allein wesentliche Voraussetzung der Revisionspolitik sei, und für die vorsichtige Inangriffnahme der Revision des Versailler Vertrags auf der Grundlage dieser Verständigung, soweit dies praktisch möglich war, ohne die Grundlage selbst zu gefährden. Das hieß, der Revisionspolitik Zügel anzulegen und deren heikelsten, gefährliche Konflikte für den europäischen Frieden bergenden Teil, die Änderung der in Versailles geschaffenen deutsch-polnischen Grenze, zurückzustellen, gewaltsame Maßnahmen abzulehnen und stattdessen künftige Revisionsmöglichkeiten offenzuhalten. Das hieß weiter, die Revision vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet – im weitesten Sinne – und überhaupt hinsichtlich aller seit 1918

erfolgten Diskriminierungen Deutschlands voranzutreiben: Reparationen, Kriegsschuldfrage, Rheinland-Räumung, Beendigung der Liquidationen deutschen Eigentums im ehemals feindlichen Ausland, Verzicht der Siegermächte auf das Recht, wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen gegen das Reich zu ergreifen usw. Eine Ausnahme bildeten dabei die Bemühungen um den Rückerwerb Eupen-Malmedys, die einzige territoriale Revisionsforderung, deren Erfüllung auf dem Wege deutsch-belgischen Interessenausgleichs nicht aussichtslos erschien².

Dahinter stand mehr als nur das Ausweichen in eine ungefährliche Form der aktiven Revisions-Politik, es war zugleich eine andere Konzeption: Der Nachdruck sollte zunächst einmal auf die Revidierung aller jener Verhältnisse gelegt werden, die dem Wiedererstarken Deutschlands mit Hilfe seiner Wirtschaftskraft, der Steigerung des Handels und der weltwirtschaftlichen Verflechtung im Wege lagen.

Demgegenüber bestanden die Gegner Stresemanns in erster Linie darauf, die nationalen Belange des Reiches schroffer und offensiver zu vertreten und vor dem Aufgreifen der territorialen Fragen nicht zurückzuweichen. Zumindest forderten sie Stresemann auf, selber kein Entgegenkommen und keine Verständigungsbereitschaft zu zeigen, solange wesentliche Revisionsforderungen unerfüllt blieben; eine deutliche Tendenz zur isolierten nationalen Machtpolitik. Hinzu kam die Vorliebe für ein enges, auch militärisches Zusammengehen mit der Sowjetunion. In diesem Punkt besonders traten die Konservativen, vor allem die DNVP, der Politik Stresemanns entgegen, der die Westorientierung durchführte, auch wenn er gleichzeitig gute Beziehungen zur Sowjetunion bewahren wollte.

Im übrigen gibt es noch einen ganz praktischen Grund dafür, daß die territorialen Revisions-Fragen aufgeschoben, hingegen wirtschaftliche Fragen und sonstige Diskriminierungen Deutschlands einer gewissen Revision unterworfen wurden. Die allgemeine Atmosphäre hatte sich gewandelt, die Stimmung der unmittelbaren Nachkriegszeit wich allmählicher Normalisierung, in der sich Diskriminierungen nur noch schwer rechtfertigen und aufrechterhalten ließen. Insbesondere war Mitte der zwanziger Jahre allen Beteiligten endgültig klar geworden, daß der wirtschaftliche Zusammenbruch Deutschlands eine Katastrophe auch für die anderen Westmächte bedeutete. Wirtschaftliche Schwierigkeiten spürt man jedoch sehr direkt und handelt meist entsprechend; die Zeit arbeitete auf diesem Gebiet gegen die Sieger. Deren territoriale Kriegsgewinne hingegen bildeten für sie keineswegs ein Problem, sondern bedeuteten einen Akt nationaler Erfüllung. In dieser Hinsicht arbeitete die Zeit gegen die Besiegten; denn die Bewohner in den abgetretenen Gebieten gewöhnten sich ebenso wie alle Staaten außer Deutschland zunehmend an den neuen Status quo. Den verantwortlichen Staatsmännern in Europa war bewußt, daß ein rigoroses Aufgreifen der territorialen Revisions-Forderungen sogleich alle Fortschritte der Verständigung Deutschlands mit den Westmächten zunichte machen und neue Spannungen und Konflikte heraufbeschwören würde.

² Klaus Pabst, Eupen-Malmedy in der belgischen Regierungs- und Parteienpolitik 1914–1940, Aachen 1964 (Sonderdruck aus: Ztschr. d. Aachener Geschichtsvereins, Bd. 76).

Konflikte zu vermeiden oder ohne Krieg und Gewalt zur Lösung zu bringen, war indessen neben den kaum zu bewältigenden Wirtschaftsproblemen und den revisionistischen Strömungen eine weitere bedeutende Aufgabe, welche die zwischenstaatlichen Beziehungen in Europa während der zwanziger Jahre beherrschte. Das entscheidende Problem bestand also darin, für die sich fortlaufend verändernden und weiterentwickelten Verhältnisse in den einzelnen Ländern und zwischen ihnen ein Verfahren zu schaffen, das einen Ausgleich der Interessen ermöglichte auf Grund internationaler Kompromisse, friedlicher Streitschlichtung und Schiedsgerichtsbarkeit.

Es liegt auf der Hand, daß seit dem Ersten Weltkrieg das größte Verlangen nach Veränderung bestehender Verhältnisse von den im Kriege Besiegten und ihren Bemühungen ausging, die Friedensverträge zu revidieren. Es ging also nicht nur um die schwere Aufgabe, die üblicherweise unter Staaten auftretenden Spannungen auf friedlichem Wege mittels Verständigungspolitik statt Gewaltmaßnahmen und mit einem sinnvollen völkerrechtlichen Verfahren auszutragen, sondern vor allem um die Frage, ob sich Revisionspolitik und Friedenssicherung in Einklang bringen ließen.

Eigentlich hätte es nahegelegen, alle Revisionsforderungen dem Völkerbund zu überweisen. Denn der Völkerbund sollte Instrumentarium und Rahmen der auf moralischen und rechtlichen Prinzipien ruhenden neuen Außenpolitik bilden, die viel propagiert und dringend benötigt wurde. Doch bot sich hier wenig Aussicht auf Erfolg, weil die Sieger gegenüber den Forderungen nach Revision der Friedensverträge enger zusammenrückten und wenigstens in dieser Hinsicht den Völkerbund in erster Linie als Kartell ihrer Interessen ansahen. Sichtbarster Ausdruck dessen war der Art. 10 der Völkerbundssatzung. Er enthielt die Verpflichtung, die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit aller Mitglieder zu achten und gegen jede Aggression zu schützen. Der Art. 19, der einzige, in dem von der Überprüfung der bestehenden Verhältnisse die Rede war, ließ denn auch an Zurückhaltung und Unbestimmtheit gegenüber der Ingangsetzung eines Revisionsverfahrens nichts zu wünschen übrig. Dies war verständlich, legte aber dem Aufbau eines ausgewogenen, Siegern und Besiegten gleichermaßen gerecht werdenden internationalen Systems weitere Hindernisse in den Weg. Man darf die negativen Auswirkungen aber auch nicht übertreiben; sie waren vornehmlich psychologischer Natur. Den entscheidenden Punkt, die notwendige Solidarität aller Mächte und ihren Willen zu friedlicher Zusammenarbeit, berührten sie kaum. Fehlte beides, so mußten noch so weise Bestimmungen umsonst bleiben.

Nicht zuletzt in Erkenntnis dieser Voraussetzungen enthielt sich die Völkerbundssatzung freilich eines jeden Monopolanspruchs in bezug auf die friedliche Erledigung internationaler Streitfälle. Der Rahmen der Satzung war weit genug, die einzelnen Staaten auf Verhandlungen untereinander zur Erhaltung des Friedens zu verweisen, ihnen die Schaffung dafür geeigneter Institutionen und Verträge nahezu legen, soweit sie der Satzung nicht widersprachen, und zu diesem Zweck eine Reihe institutioneller und technischer Hilfen anzubieten, nicht zuletzt die

Möglichkeit unbefangener Zusammenkünfte und diskreter Erörterungen. Wichtig blieb nur der Wille zur friedlichen Solidarität aller Mitglieder trotz der unvermeidbaren Spannungen und Konflikte. Dann ließ sich auch über heikle Probleme, wie es die Revisionsforderungen waren, leichter und zweckmäßiger reden. Und gerade in diesem Sinne, um die Bindungen und Friedensverpflichtungen der Staaten untereinander zu stärken und die Möglichkeit gewaltloser Austragung von Streitfällen mit den Mitteln der Vernunft zu verbessern, begrüßten die führenden Völkerbunds-Beamten rückhaltlos die Initiativen Kelloggs und Briands für einen Kriegsächtungspakt. Wenn man sich also nicht auf die fehlenden präzisen Revisionsbestimmungen in der Satzung versteifte, sondern den – wenn auch noch so unvollkommen ins Leben getretenen – Grundgedanken der friedlichen Auseinandersetzung im Völkerbund ergriff, dann bestand zwischen Revisionspolitik und Völkerbund, Revisionspolitik und Friedenssicherung kein Widerspruch³.

Ohne Zweifel stand die deutsche Außenpolitik während der Weimarer Zeit oft vor einer für die künftige Ausgestaltung der internationalen Beziehungen folgenreichen Entscheidung. Gleichgültig jedoch, ob es nun ein Schritt zurück zur Expansions- und Machtpolitik vor 1918 war oder ein Schritt vorwärts zu einer neuen, auf Friedenssicherung beruhenden internationalen Ordnung: in beiden Fällen blieb die Revision des fast einhellig abgelehnten Versailler Vertrags der in erster Linie zu berücksichtigende Umstand. Ehe man also den Schluß zieht, daß die deutsche Revisionspolitik zugleich die Erringung der Hegemonie in Europa zum Ziel gehabt habe und mit der Völkerbunds- und Friedenssicherungspolitik durchaus unvereinbar gewesen sei, erscheint es unerläßlich, das Verhältnis von deutscher Revisionspolitik und internationaler Friedenssicherung zu untersuchen. Es wurde bisher in der Forschung vernachlässigt, schon aus dem Grunde, weil kaum jemand die deutschen Vorstellungen zur Sicherheitsfrage und friedlichen Streit-schlichtung und die Versuche, sie in die politische Wirklichkeit der zwanziger Jahre umzusetzen, dargestellt hat⁴. Diese Fragen können hier nur an Hand eines besonderen Ereignisses behandelt werden. Sie bieten aber auch Ansätze, ein genaueres Urteil über die Gefährlichkeit der deutschen Revisionspolitik als Bindeglied zwischen Ludendorff und Hitler und über eine sicher vorhandene, aber sehr zu differenzierende Kontinuität zu fällen – die übrigens nur allzu leicht zum Schlagwort werden kann, gerade weil sie einen für die deutsche Zeitgeschichte so fruchtbaren und wichtigen Begriff darstellt.

³ Hermann Graml, *Europa zwischen den Kriegen* (dtv-Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Bd. 5), München 1969, vor allem S. 56–59, sieht demgegenüber deutsche Revisionspolitik als unvereinbar mit den Prinzipien kollektiver Sicherheit an, als „Rückkehr zum internationalen Faustrecht“; denn er geht ohne Begründung und klare Begrifflichkeit davon aus, daß Revisionspolitik nur als direkte und damit aggressive Revisionsforderung zu verstehen sei, und engt sie zudem auf territoriale Revision ein, während er die übrigen deutschen Revisionsforderungen für weniger gefährlich, ja teilweise für vernünftig hält (Reparationen z.B.).

⁴ Eine Ausnahme bildet die unveröffentlichte Dissertation von Robert B. Dockhorn, *The Wilhelmstrasse and the search for a new diplomatic order, 1926–30*, University of Wisconsin 1972.

Für die deutsche Außenpolitik⁵ konnte es sich jedenfalls unter dem Einfluß der innenpolitischen Entwicklung keineswegs mehr darum handeln, ob sie überhaupt die Revision anstreben sollte oder nicht, sondern allein darum, mit welchem Eifer und in welcher Form – Form allerdings in sehr weitgreifendem Sinn gemeint. Im Zusammenhang mit dem Ziel der Friedenssicherung bedeutete dies für die deutschen Außenpolitiker, durch weitgehende Eingliederung des Reiches in das noch lockere und sehr lückenhafte System kollektiver Sicherheit seit 1919, ja durch eigene Initiativen auf diesem Gebiet – wie für Locarno 1925 oder das Sicherheitskomitee des Völkerbunds 1927/28 – und nicht zuletzt durch die Förderung des Kriegsverzichtspaktes 1928 Deutschlands Position zugleich mit der Ausgestaltung der friedlichen Streitschlichtung so zu stärken, seine Vertrauenswürdigkeit und Verlässlichkeit dermaßen wieder herzustellen, daß eine friedliche und kompromißbereite Revisionspolitik Aussicht auf Erfolg hatte, ohne die tiefen Schatten eines großen europäischen Krieges zu werfen. Damit wäre zugleich einhergegangen ein grundlegender Neuansatz der deutschen Außenpolitik im Vergleich zur Zeit vor 1918 sowie eine Stärkung und Ausgestaltung des Völkerbunds. Es erscheint deshalb sinnvoller, Methoden, Geist und selbstgesetzte Grenzen deutscher Revisionspolitik in den 20er Jahren zu untersuchen, als etwa zwischen territorialer und sonstiger Revisionspolitik zu unterscheiden, die territorialen Forderungen pauschal zu verurteilen, die übrigen hingegen weniger unheilvoll oder gar vernünftig zu nennen. Der revisionistische Geist ist ja etwas Einheitliches, und man kann ihn nicht auf bestimmte Gebiete beschränken, auch wenn es zweifellos einleuchtet, daß es mehr oder weniger gefährliche Bereiche für das Revisionsverlangen gibt. Zu beachten ist, daß nicht nur bei rigorosen territorialen Forderungen, sondern auch bei harter Verfechtung der Revisionspolitik hinsichtlich der Reparationen, der Rüstung oder der Räumung der besetzten Gebiete rasch der kritische Punkt des Konfliktes erreicht werden konnte. Das schärfere, risikoreichere Vorgehen wurde von den Nationalisten in allen Fragen – nicht nur den territorialen – gefordert und von der Reichsregierung in der zweiten Hälfte der 20er Jahre ebenso umfassend zurückgewiesen. Entscheidend für die Analyse der deutschen Außenpolitik bleibt also, in welchem Geist sie ihre Revisionsansprüche vorbrachte.

Ebenso wie die deutsche Revisionspolitik kann man die deutsche Politik auf dem Gebiet der Friedenssicherung und friedlichen Streitschlichtung als eine – wenn auch unreife – Frucht der Niederlage im Ersten Weltkrieg betrachten. Wie es sich am deutlichsten auf den Haager Konferenzen von 1899 und 1907 herausstellte, verhielt sich die Führung des Reiches vor 1914 konsequent abweisend gegenüber jeder Einschränkung der selbstherrlichen Souveränität bei der Entscheidung über Krieg und Frieden und über die Anwendung schiedsgerichtlichen Verfahrens. Aus der Verwirrung über den schmerzhaften Verlust der Weltgeltung und aller Siegesträume heraus wurde dann aber 1919 übereilt der Versuch unternommen, mit

⁵ Siehe dazu auch: Robert Grathwol, Gustav Stresemann – Reflections on his foreign policy, in: *Journal of Modern History* 45 (1973), S. 52–70.

einem gewaltigen Sprung Deutschland zum besten Verkünder einer friedlichen Völkergemeinschaft und progressiver Internationalität zu machen. Jedoch blieben diese krampfhaften Bemühungen, ungeachtet der Tatsache, daß sich viele Gutwillige in ihren Dienst stellten, teils unrealistischer, teils vordergründig taktischer und propagandistischer Natur, beispielsweise um die deutsche Position bei den Friedensverhandlungen in Versailles zu verbessern.

Das deutlichste Zeugnis stellt dafür der deutsche Gegenentwurf vom April 1919 zur Völkerbundssatzung dar. Schon im Vorwort der offiziellen Ausgabe heißt es: „Die deutsche Regierung hat gegenüber jenem Zerrbilde eines Völkerbundes, wie ihn die Feinde errichten wollen, einen Plan für den wahren, gerechten Bund der Völker aufgezeichnet.“ Der erste Artikel beginnt: „Der Völkerbund soll durch obligatorische Schlichtung internationaler Streitigkeiten unter Verzicht auf Waffengewalt den dauernden Frieden zwischen seinen Mitgliedern auf die sittliche Macht des Rechtes gründen und als internationale Arbeitsgemeinschaft dem geistigen und materiellen Fortschritt der Menschheit dienen.“⁶ Diese für sämtliche rechtlichen und politischen Streitfragen zwischen Staaten verbindliche Regelung sollte von einem internationalen Gerichtshof und einem Vermittlungsamt verwirklicht werden. Der springende Punkt war dabei natürlich die obligatorische Streitschlichtung in allen politischen Fragen, eine ganz unrealistische Forderung, die mit einem einzigen Schritt den ewigen Frieden in greifbare Nähe rücken wollte. Auf der einen Seite zu hoch gespannte Ansprüche, von denen aus man den bestehenden Völkerbund nach Kräften kritisieren und die idealistische Höhe der eigenen Position herausstreichen konnte – auf der anderen Seite Fortdauer der Denkkategorien nationaler Machtpolitik, die sich in die populären Forderungen nach Revision des Versailler Vertrags hüllen ließen: diese unheimliche Verbindung des Unvereinbaren bestimmte weithin das außenpolitische Denken, wenigstens in den ersten Jahren der Weimarer Republik.

Beides war in gewissem Ausmaß auch charakteristisch für die Einstellung Bernhard Wilhelm von Bülow's, der das erste wichtige deutsche Buch über den Völkerbund verfaßte und im Sommer 1923 die einflußreiche Stellung des Leiters des Völkerbundreferats im Auswärtigen Amt übernahm. Bülow war ein gebildeter, ernsthafter und gründlicher Mensch, der in den frühen zwanziger Jahren für die unbedingte obligatorische Streitschlichtung eintrat und dem sicher nicht das Gefühl für eine bessere internationale Ordnung fehlte. Er verbannte seine Gedanken darüber jedoch in eine höhere Sphäre idealistischer Reinheit, da sie im Getriebe seiner Gegenwart nicht zu verwirklichen seien, bevor nicht Deutschland seine Revisionsziele, von deren Berechtigung er zutiefst überzeugt war, durchgesetzt hätte.⁷ Damit war zum einen gesagt: erst Revision, dann könnte man weitersehen,

⁶ Materialien, betr. die Friedensverhandlungen, 2. Beiheft: Die Pariser Völkerbundsakte vom 14. Februar 1919 und die Gegenvorschläge der deutschen Regierung für die Errichtung eines Völkerbunds [...], im Auftrage des Auswärtigen Amts, Charlottenburg 1920, S. 2 und 5.

⁷ Siehe Bülow's Beiträge in der Zeitschrift „Die deutsche Nation“, Bd. 2 (1920), S. 248–52; Bd. 3 (1921), S. 476–85; Bd. 4 (1922), S. 257–60. Über Bülow allgemein: Peter Krüger/

ob sich für eine neue internationale Ordnung etwas tun ließe. Zum anderen stand diese Haltung in der Nachkommenschaft eines privaten oder böseartig gesagt: Feiertagsidealismus aus der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts, der über die Niederungen der täglichen, vor allem der politischen Geschäfte sich hinwegzutrusten versuchte. Bülow fand nie einen Ausweg aus der Polarität von Macht- und Rechtspolitik, weil er, von der Vorstellung durchdrungen, daß Deutschland in Versailles schweres Unrecht zugefügt worden sei, die Revisionspolitik über alles stellte und dabei schließlich doch in eine – allerdings nicht schrankenlose – Macht- politik verfiel.

Von einem anderen Gesichtspunkt her ist Ernst Fraenkel diesem Mangel an Wirklichkeitssinn nachgegangen. Er hat, von den völkerrechtlichen Instrumenten zur Kriegsverhütung ausgehend, ein gegensätzliches Begriffspaar formuliert: Das Friedensmoratorium, das sich in realistischer Einsicht mit dem Erreichbaren begnügt und bei einem internationalen Streitfall nur für eine Abkühlungsperiode vor der militärischen Auseinandersetzung sorgt, und das Schiedsobligatorium, das nicht nur die Möglichkeit, sondern auch die bindende Verpflichtung zur friedlichen und rechtlich geregelten Streitschlichtung enthält⁸. Die Völkerbundsatzung hat Fraenkel dem Gedanken des Friedensmoratoriums zugeordnet, die deutschen Vorstellungen dem Schiedsobligatorium. Damit stellte er zugleich einen weiteren Gegensatz zwischen dem angelsächsischen und dem kontinentaleuropäischen Denken fest. So einleuchtend dieses Urteil im großen Überblick ist, so notwendig ist hier doch gerade im Hinblick auf die komplizierte deutsche Haltung eine gewisse Differenzierung. Das gilt nicht allein für die Einstellung Deutschlands zum Völkerbund, sondern allgemein für seine Politik in den Fragen der Sicherheit und Kriegsverhütung. Grundsätzlich indessen hat Fraenkel einen Maßstab geschaffen, mit dem man auf diesem Gebiet prüfen kann, bis zu welchem Grade sich die Reichsregierung zu einer verständigungs- und kooperationsbereiten Politik unter Berücksichtigung der tatsächlich bestehenden Verhältnisse in Europa aufzuschwingen vermochte und von den abstrakten und völkerbundfeindlichen Grundsätzen des Schiedsobligatoriums abrückte.

Fraenkel hat im Hinblick auf die deutsche Haltung geschrieben: „Die Idee des Schiedsobligatoriums schließt im Prinzip die Möglichkeit aus, Schiedsgerichtsverträge mit Vorbehaltsklauseln anzuerkennen.“⁹ Es ist zwar in der politischen Wirkung noch nicht sehr belangvoll, als Anzeichen einer realistischen und rationalen Betrachtung der internationalen Probleme aber bemerkenswert, daß in der Mitte der zwanziger Jahre das im Auswärtigen Amt ausgearbeitete deutsche Schiedsvertragssystem keineswegs mehr auf dem Schiedsobligatorium beruhte, sondern auch gegenüber den veralteten und anfechtbaren Verträgen mit weitgefaßten Vorbehalten, z. B. der Vereinigten Staaten, durchaus fortschrittlich war. Sämtliche

Erich J. C. Hahn, *Der Loyalitätskonflikt des Staatssekretärs Bernhard Wilhelm von Bülow im Frühjahr 1935*, in dieser Zeitschrift 20 (1972), S. 376–410.

⁸ Fraenkel, a. a. O., S. 5 ff.

⁹ Fraenkel, a. a. O., S. 9.

Rechtsstreitigkeiten, also die justiziablen Fälle internationaler Meinungsverschiedenheiten, sollten danach einer obligatorischen schiedsgerichtlichen Regelung unterworfen sein, während für die politischen Streitfragen ein nicht bindendes Vergleichsverfahren vorgesehen war. Fraenkel ist auf diese Entwicklung nicht eingegangen; aber gerade hier zeigt sich schon die recht vielschichtige deutsche Haltung. Das Problem wird noch schwieriger, wenn man in Rechnung stellt, daß die Orientierung auf eine stärkere internationale Verflechtung, auf „Verständigungspolitik“ und Kooperation, verbunden war mit einer Schärfung des Verständnisses für umfassende internationale Regelungen, vor allem zur Friedenssicherung. Daraus folgt aber, daß von einem neuen Ausgangspunkt aus das Bestreben nach Verstärkung allgemeiner völkerrechtlicher Bindungen mit einer wirklichkeitsbezogenen Aufgeschlossenheit einherging und nun in realistischer Weise der Versuch unternommen wurde, sich dem umfassenden Schiedsobligatorium zu nähern. Dies muß man dann scharf trennen von der, man könnte verkürzt sagen, Bülow'schen Tendenz eines unangebrachten rigorosen Idealismus – und die Entwicklung der deutschen Politik gegenüber den Plänen eines allgemeinen Kriegsverzichtspakts und den Problemen der Friedenssicherung 1927/28 gibt zu einer solchen Differenzierung Anlaß.

Es ist nun eine bemerkenswerte Entwicklung, daß die deutsche Außenpolitik in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre immer realistischer in ihrem Vorgehen und ihren Zielsetzungen wurde. Das betraf vor allem die Revisionspolitik. Locarno bedeutete nicht den einsetzenden Höhenflug einer neuen Völkerverständigung, sondern besitzt seinen Wert vor allem als Zeugnis einer neuen, an den gegebenen Verhältnissen orientierten deutschen Einstellung und der Bereitschaft, mit den Westmächten zu vernünftigen Arrangements zu kommen. Und dieser neue Wirklichkeitssinn durchdrang folgerichtig auch die deutschen Sicherheitsüberlegungen. Je mehr aber die verantwortlichen Leiter der deutschen Außenpolitik schon durch die bloße Praktizierung und Eingewöhnung dieser Richtung folgten, desto mehr tat sich eine Kluft auf zu den immer verböhrt und rigoroser geäußerten Vorstellungen der konservativ und nationalistisch eingestellten Parteien, Verbände und Gruppen samt ihrem Anteil an der öffentlichen Meinung. Sie zogen sich, fern von den Geschäften der Diplomatie und im bewußten Gegensatz zu jeder weitergehenden Verständigung mit den ehemaligen Feindmächten, zurück auf ihr wirklichkeitsfremdes Ziel der Wiederherstellung einer möglichst unabhängigen deutschen Weltgeltung wilhelminischen Zuschnitts und auf die unfruchtbare, ja gefährliche Forderung, das angebliche Unrecht von Versailles müsse wiedergutmacht werden.

Nicht nur für die allgemeine Konzeption der internationalen Beziehungen Deutschlands, sondern auch für die Sicherheitspolitik und das Problem der friedlichen Streitschlichtung hatte erst Außenminister Stresemann einer realistischen Betrachtung sowohl im Reichstag als auch gegenüber der öffentlichen Meinung Geltung verschafft und mit den Locarno-Vereinbarungen den entscheidenden Schritt getan. Für die weiterführenden Impulse 1927/28 aber war er nicht maßgebend – und noch weniger Bülow –, sondern der Staatssekretär des Auswärtigen

Amts, Carl von Schubert, der Initiator und Spiritus rector der deutschen Politik gegenüber den Plänen eines Kriegsverzichtspaktes. Bei Schubert war an Nüchternheit und Wirklichkeitssinn, gepaart mit ausdauernder Energie und eigenen politischen Ideen kein Mangel. Schon 1923, als er noch Ministerialdirektor war, berichtete über ihn der damalige britische Botschafter in Berlin, D'Abernon: "I may add that my personal relations with Herr von Schubert have only developed during recent months but they have lasted long enough to bring me to the opinion that he is one of the best of the German officials with whom to do business. Very efficient and prompt, he is animated by a keen desire to settle outstanding difficulties. I should regard it as a loss were Herr von Schubert to leave the Foreign Office."¹⁰

Schubert war kein Freund aufsehenerregender Initiativen und wechselvoller Geschäftigkeit, sondern schätzte die beharrliche Arbeit an substantiellen internationalen Übereinkünften. Er war sich darüber hinaus des immer noch vorhandenen Mißtrauens gegenüber der deutschen Diplomatie aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg bewußt und bestand deswegen auf einer stetigen und klaren deutschen Politik. In diesem Sinne achtete er in besonderem Maße darauf, daß die im Zuge der Locarno-Politik verkündete internationale Solidarität und Zusammenarbeit gerade in Krisenfällen von deutscher Seite bewußt aufgegriffen wurde. Die Grundsätze der internationalen Verantwortung und des friedlichen Ausgleichs sollten nicht nur auf dem Papier bleiben, sondern auch im Verhalten der Reichsregierung verwirklicht werden: Als im Frühjahr 1927 anläßlich der Spannungen zwischen Italien und Jugoslawien an der albanisch-jugoslawischen Grenze eine gefährliche Situation entstand und England und Frankreich eine Beobachterkommission zur Verhinderung eines militärischen Zusammenstoßes ins Grenzgebiet schicken wollten, da sorgte Schubert mit einem energischen Vorstoß bei dem zögernden Stresemann dafür, daß Deutschland sich trotz der Abneigung des Reichspräsidenten und mehrerer Minister an der Aktion beteiligte. Er erklärte:

„Es ist die erste große politische Frage, die uns an sich nichts angeht, mit der wir aber befaßt werden. Wir müssen eine klare Antwort geben, denn wir müssen doch die Linie unserer Politik innehalten. [. . .] Unsere Antwort darf doch nicht dadurch, daß sie immer wieder hinausgeschoben wird, oder nicht bestimmt lautet, etwas Gequältes bekommen. Es ist doch stets unsere Politik gewesen, auf eine Zusammenarbeit mit den großen europäischen Mächten hinzuarbeiten. Das haben wir seit Jahren urbi et orbi erklärt. Bei der ersten Sache, durch welche unsere Stellungnahme auf die Probe gestellt wird, können wir uns doch nicht drücken, das würde sehr zweideutig aussehen. [. . .] Wenn wir nicht mitmachen, so bringen wir uns in den Verdacht, daß wir stets auf eine gemeinsame Mitarbeit dringen, wenn wir eigene Wünsche verfolgen, daß wir uns aber von einer solchen inter-

¹⁰ Bericht vom 28. 9. 1923 an das Foreign Office; London, Public Record Office, Foreign Office file 371, vol. 8816, C 17 053/16 055/18. Für die Beschaffung dieses Zitats danke ich P. Gregory Campbell (Universität Chicago).

nationalen Politik drücken, wenn wir eigene Wünsche nicht zu vertreten haben.“¹¹

Kurz darauf äußerte sich Schubert mit Bezug auf die notwendige Stetigkeit und Verlässlichkeit noch deutlicher. Im Juli wurde im Rahmen der Schieds- und Sicherheitspolitik die Frage erörtert, ob Deutschland sich verpflichten sollte, alle Rechtsstreitigkeiten mit anderen Staaten vor den Haager Gerichtshof zu bringen – angesichts des deutschen Schiedsvertragssystems kein sehr bedeutender Schritt vorwärts. Schubert schrieb am 13. Juli für sich selbst zu diesem Thema ein paar Bemerkungen nieder, die ungemein bezeichnend für seine diplomatische Einstellung sind: „1. Wenn wir die Sache plötzlich machen, Charakter eines Tricks (was haben die Deutschen vor?) 2. Popularitätshascherei bei den Kleinen, wird man sagen. 3. Große aus diesen, aber auch aus anderen Gründen vor den Kopf gestoßen. Warum machen die Deutschen immer etwas Neues? Können sie denn nicht zur Ruhe kommen?“¹² Schubert bevorzugte einen politischen, nicht juristischen Neuanfang der deutschen Sicherheits- und Schiedspolitik.

In Ablehnung der gleichermaßen unrealistischen Ansätze utopischer Friedenspolitik wie nationaler Machtpolitik drückte sich der Umschwung anlässlich der Stellungnahme zur Sicherheitsfrage Ende 1927 deutlich aus. Auf der 8. Völkerbundsversammlung im September 1927 war mit bemerkenswertem Nachdruck von den kleinen Mächten ein deutlicher Fortschritt in der Frage der Friedenssicherung verlangt worden, und Frankreich hatte in Verfolg seiner These: „keine Abrüstung ohne zusätzliche Sicherheitsgarantien“ die Einrichtung eines Sicherheitskomitees bei der Vorbereitenden Abrüstungskommission durchgesetzt. Die Ereignisse veranlaßten das Auswärtige Amt, auf diesem Gebiet mit einer eigenen großangelegten Initiative vorzugehen. Die auf einer umfassenden Konzeption beruhenden Intentionen kamen von Schubert, die Grundlagen schuf der bedeutende Völkerrechtsexperte des Auswärtigen Amts, Ministerialdirektor Friedrich Gaus, mit seiner über ihren Anlaß weit hinausweisenden Denkschrift „Die Haltung Deutschlands im Sicherheitskomitee“ von Anfang Dezember 1927¹³. Diese interne Denkschrift enthielt ein klares, der außenpolitischen Situation in Europa angepaßtes Konzept, das es der Reichsregierung bald darauf ermöglichte, sich ohne krampfhaftige Wendungen oder hastiges Reagieren maßgebend und durchdacht in die Auseinandersetzungen um den Entwurf eines Kriegsverzichtspaktes einzuschalten.

¹¹ Akten zur deutschen auswärtigen Politik 1918–1945 (abgekürzt: ADAP), Serie B, Bd. V, Göttingen 1972, Dokument Nr. 29.

¹² ADAP, Serie B, Bd. VI, Göttingen 1974, Dokument Nr. 35, Anm. 3. Auf der 8. Völkerbundsversammlung im September 1927 unterzeichnete Deutschland die sogenannte Fakultativklausel zum Statut des Haager Gerichtshofs dann doch und ratifizierte sie kurz darauf als erste Großmacht; siehe ADAP, Serie B, Bd. VI, Dokumente Nr. 163, 184, 185. Dies geschah allerdings vor allem, um der propagandistischen Wirkung eines polnischen Vorschlags für einen multilateralen Nichtangriffspakt zuvorzukommen.

¹³ Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Bonn (abgekürzt: PA), Referat Völkerbund, Garantie- und Sicherheitsfragen, Comité d'arbitrage, Bd. 2 (gefilmt: K 2342/K 665 728–42); 1. Fassung: Bd. 1 (K 2342/K 665 605–17).

Gaus, schon seit Jahren als gewandter Formulierer für Schubert unentbehrlich, hob in der Denkschrift einleitend zwei Grundgedanken hervor, die eine beträchtliche Weiterentwicklung der Position des Auswärtigen Amtes implizierten. Erstens hielt er die bis dahin gültige Richtlinie, daß der infolge der Locarno-Vereinbarungen erreichte Stand der europäischen Sicherheit für erste Schritte zur allgemeinen Abrüstung genüge, nicht mehr für ausreichend. Und zweitens wies er das Ziel, mit Hilfe der Abrüstungspolitik eine Angleichung der Rüstungen, d.h. eine maßvolle deutsche Aufrüstung zu erreichen, eindeutig zurück; dies könne für Deutschland nach Lage der Dinge nicht in Betracht kommen.

Der Bedeutung einer solchen Stellungnahme wie auch der behandelten Probleme war man sich völlig bewußt: Gaus betonte in der Denkschrift, daß von der weiteren Behandlung der Sicherheitsfrage die Entwicklung der europäischen Politik überhaupt abhängen werde. Zu beachten ist, daß hier weder die Revision des Versailler Vertrags, insbesondere der deutschen Ostgrenze, als Ziel aufgegeben noch ein idealistisches Bild künftiger Friedenspolitik entworfen wurde. Vielmehr liegt das Wertvolle der Ausführungen gerade darin, daß sie den nüchternen Erfordernissen der Taktik und Zweckmäßigkeit für die deutsche Außenpolitik durchaus Rechnung trugen. Gaus betonte mehrfach und ganz im Sinne Schuberts, man müsse nicht nur die politischen Ziele und Interessen, sondern auch deren Verbindung mit den politisch und moralisch bedeutsamen Fragen der Sicherheitspolitik beachten. Dies kennzeichne die englische und die französische Politik. Deswegen müsse Deutschland mit einer eigenen Initiative und einem umfassenden Konzept im Sicherheitskomitee hervortreten. Dahinter stand die ebenfalls angedeutete Befürchtung, daß Deutschland andernfalls sein größtes Aktivum, seine aufgeschlossene Verständigungspolitik, verspielen könnte. Gaus warnte eindringlich davor, daß man es zu einem völkerbundfeindlichen reaktionären Staat abstempeln würde. Um seine Vorstellungen von einer deutschen Initiative zu entwickeln, ließ er sich auf eine Auseinandersetzung mit dem von Deutschland und England scharf kritisierten, von Frankreich geförderten, aber nie in Kraft getretenen Genfer Protokoll über friedliche Streitschlichtung vom 2. Oktober 1924 ein¹⁴. Darin war in einem komplizierten, den Realitäten aber – soweit das in diesem Rahmen überhaupt möglich war – entgegenkommenden System von Schieds- und Vergleichsverfahren die obligatorische Schlichtung aller internationalen Streitfälle mit friedlichen Mitteln niedergelegt. Was das Protokoll für Deutschland unannehmbar gemacht hatte, waren die gewichtigen Ausnahmen, die keinem Verfahren unterworfen werden durften¹⁵ und sich einseitig gegen Deutschland richteten, vor allem die Bestimmung, daß keine Revision von Verträgen und Grenzen in Frage komme.

¹⁴ Société des Nations, Journal Officiel, Supplément spécial No. 23, Actes de la cinquième Assemblée, Séances plénières, Genf 1924, S. 502–06.

¹⁵ Wenn Fraenkel, a. a. O., S. 10, sich gegen das Genfer Protokoll und sein Schiedsobligatorium wendet, so ist das insofern nicht ganz gerechtfertigt, als er die doch sehr weitreichenden Ausnahmen nicht beachtet.

Gaus stand nichtsdestoweniger dem Protokoll positiv gegenüber. Er erkannte sogar den Einwand hinsichtlich der Verträge und der Grenzen als berechtigt an, denn es sei praktisch noch undenkbar, derartige Lebensfragen eines Volkes einer internationalen Instanz anzuvertrauen. Das Ziel müsse folglich sein, unter realistischer Einschätzung der Gegebenheiten und des Grades an politischer Bereitschaft zur friedlichen Streitschlichtung die im Protokoll angebotenen Verfahren zu verbessern und flexibler zu gestalten, so daß auch seine für Deutschland so unangenehmen Ausnahmen – vor allem der Ausschluß von Grenz- und Vertragsrevisionen – allmählich wegfallen konnten. Weil das Völkerrecht absolut lückenhaft sei und – noch wichtiger – es keine Instanz gebe, die das historische, in Verträgen niedergelegte Recht entsprechend den natürlichen legitimen Lebensinteressen der Völker weiterentwickle, müßten für die Ausnahmen des Protokolls neue Verfahren gefunden werden. Diese sollten es ermöglichen, Entscheidungen gemäß dem auch im Protokoll verwendeten Grundsatz der Billigkeit zu fällen, der dem natürlichen Recht der Völker und der dynamischen Entwicklung der politischen Verhältnisse Rechnung trage und nicht einen Status quo starr zu verewigen trachte. Da sich dies nicht sofort verwirklichen lasse, müsse Deutschland für das Schiedsobligatorium eintreten, soweit es durchführbar sei, und für die restlichen politisch schwerwiegenden Fälle statt einer verbindlichen Entscheidung ein gutachtliches Votum vorsehen¹⁶.

Für Schuberts Geschmack war auch dieses behutsame Herantasten an eine umfassende internationale Ordnung friedlicher Streitschlichtung noch zu weitgehend und nicht realistisch genug. Er vertrat die Ansicht, daß in diesen „delikatene Dingen“ komplizierte, alle möglichen Fälle erfassende Regelungen sogar gefährlich seien und im Ernstfall nur ganz einfache und eindeutige Vereinbarungen standhielten¹⁷. Schubert wollte den Regierungen im Rahmen gewisser allgemeiner internationaler Verpflichtungen einen möglichst großen Spielraum für politische Lösungen und Entscheidungen wahren.

Die übrigen Einzelheiten der Denkschrift, auch die taktische Ausrichtung des Ganzen auf die Auseinandersetzung mit Frankreich und seinen Verbündeten, brauchen hier nicht zu interessieren. Wichtig ist nur, daß man mit diesen Vorschlägen den Völkerbund in seiner Aufgabe der Friedenssicherung beträchtlich stärken wollte, und wichtig ist ferner, daß hier ganz ausdrücklich eine Revision

¹⁶ Fraenkel, a. a. O., S. 10, trifft die bedeutsame Feststellung: „Das kontinentaleuropäische und namentlich das deutsche Denken über ein wirksames Kriegsverhütungsrecht ist durch seinen juristischen Perfektionismus gekennzeichnet. Es beruht auf der Konzeption eines geschlossenen, widerspruchlosen Systems einer universalen Friedensgarantie.“ So richtig dies im allgemeinen ist – von den nachhaltigen politischen Auswirkungen ganz zu schweigen –, so zeigt doch die Stellungnahme Gaus' eine deutlich realistische und – im Sinne Schuberts – rationale politische Wendung in der Erörterung dieser schwierigen Rechtsfragen.

¹⁷ Aufzeichnung Schuberts vom 12. 12. 1927; PA, Büro Staatssekretär (abgekürzt: St.S.) Vötag, Bd. 7 (4587/E 183 843–48). Siehe außerdem seine Randbemerkungen zum Gausschen 1. Entwurf des deutschen Sicherheitsmemorandums; PA, St.S. Vösi, Bd. 3 (4588/E 186 306–10).

des Versailler Vertrags durch ein völkerrechtliches Verfahren vorbereitet werden sollte. Gaus ging dabei dem für die künftige deutsche Außenpolitik entscheidenden Sachverhalt nicht aus dem Weg. Den Kern seiner Darlegungen bildeten folgende Sätze, in denen er auf die notwendigen Konsequenzen hinwies: „Zur Zeit kommt es nur darauf an, zu entscheiden, ob ein Schiedsobligatorium in dem oben gekennzeichneten Sinne, das naturgemäß auch den Verzicht auf jeden Angriffskrieg in sich schliesse, im Prinzip mit den deutschen Interessen vereinbar ist. Die Entscheidung ist nicht leicht. Das allgemeine Schiedsobligatorium würde eine weitere Einschränkung unserer Handlungsfreiheit bedeuten. Wir würden bei Staatskonflikten in der Regel den Spruch internationaler Instanzen als bindend hinnehmen müssen, würden mit der Forderung von Vertragsrevisionen auf ein Sonderverfahren der oben bezeichneten Art angewiesen sein.“ Diese Sätze sagten unbezweifelbar aus, daß einer allgemeinen Rechts- und Friedensordnung zwischen den Staaten die Priorität in der deutschen Politik gebühre, und sie skizzierten die politische Entscheidung Schuberts. Er holte Stresemanns Zustimmung ein¹⁸ und handelte alsbald entsprechend, und zwar in bezug auf den Kellogg-Pakt wie auch im Sicherheitskomitee. Stresemanns und vor allem Schuberts Weg der Verständigungs- und Sicherheitspolitik relativierte auch als außenpolitisches Handlungsprinzip das Revisionsverlangen nachhaltig. Daraus mußte sich, konsequent weitergeführt, ein fortlaufender Prozeß der Rückwirkung der Prinzipien ihres außenpolitischen Handelns auf die außenpolitischen Ziele selbst entwickeln, und zwar im Sinne einer Angleichung dieser Ziele an die Handlungsprinzipien. Das heißt aber, die Revisionspolitik in diesem Sinne mußte fortlaufend weniger bedrohlich für die Nachbarn Deutschlands werden und möglicherweise, wie die Erfahrungen Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg nahelegen, ganz in den Hintergrund treten, überholt von der Zeit und von neuen Vorstellungen.

Gaus hatte die völkerrechtspolitische Systematisierung für Schuberts Vorstellungen geliefert. Bülow kritisierte die Denkschrift¹⁹ und blieb in seinen eigenen Darlegungen zur Sicherheitsfrage dem bloß taktischen Kalkül zum Zwecke der Förderung deutscher Revisionsziele völlig verhaftet. Dabei kann man, gerade in bezug auf die eben zitierten Sätze aus der Gausschen Denkschrift über das Verhältnis von internationaler friedlicher Streitschlichtung und eingeschränkter deutscher Revisionspolitik, Bülow als unmittelbaren Gegenspieler Schuberts erkennen. Bülow schrieb: „Vermutlich wird es nicht möglich sein, eine Form der obligatorischen Schiedssprechung für politische Streitfälle zu finden, der wir bei Berücksichtigung der Ostfragen zustimmen können.“²⁰

¹⁸ Brief Schubert-Stresemann vom 31. 12. 1927; PA, Nachlaß Stresemann, Bd. 351 (7415/H 175 647-48).

¹⁹ Siehe Bülows Randbemerkungen zur 1. und 2. Fassung der Gausschen Denkschrift (Fundort: Anm. 15).

²⁰ Siehe u. a. die Aufzeichnung Bülows vom 9. 11. 1927; PA, St.S. Vösi, Bd. 2 (4588/E 186 061-68). Die Gaussche Denkschrift könnte man direkt als Antwort bezeichnen.

Nun, Gaus hatte immerhin in Bülow's Domäne eingegriffen, in die Sicherheitspolitik, den wichtigsten Teil der Arbeit des Völkerbundsreferats. Bülow machte noch einen Versuch, sich dieses Rivalen auf elegante Weise zu entledigen, indem er Gaus als deutschen Vertreter im Sicherheitskomitee in Genf vorschlug. Das wurde von Schubert entschieden abgelehnt, der statt dessen Bülow's Einfluß weitgehend beschnitt und Gaus für alle Sicherheitsfragen im Auswärtigen Amt federführend machte²¹.

Der Leiter des Völkerbundsreferats war infolgedessen auch von den Verhandlungen über den Kellogg-Pakt ausgeschlossen. Dies ist nicht nur eine vergleichsweise unwichtige neue Kompetenzaufteilung, sondern hier bildeten sich Fronten, die grundsätzliche Bedeutung hatten: Schubert, in langjähriger intimer Zusammenarbeit mit Gaus verbunden, begann an die Ausführung dessen zu gehen, was man, viele Einzelindizien zusammenfassend, seine große Konzeption nennen könnte. Sie lief darauf hinaus, Deutschland in eine auf Sicherheit und Vertrauen gegründete internationale Verflechtung und Bindung mit den europäischen Staaten hineinzuführen. Um Bülow sammelten sich – ausgerechnet in den Völkerbunds- und Abrüstungsreferaten – die Verfechter einer zwar auch auf Friedfertigkeit gegründeten, aber doch ausgeprägt nationalen Großmachtspolitik. Es ist keineswegs ein Zufall, daß Schubert 1930 unter Reichskanzler Brüning seinen Posten als Staatssekretär verlassen mußte und gerade Bülow sein Nachfolger wurde²². Danach erhielt übrigens das Völkerbundsreferat die Federführung in allen Sicherheitsfragen wieder zurück.

Die Verhandlungen über den universal konzipierten Kellogg-Pakt, dessen Kernstück der Verzicht der Unterzeichnerstaaten auf den Krieg als Mittel nationaler Politik war, wurden von Schubert sofort als besonders geeignete, international bedeutende Basis erkannt, von der aus sich seine Vorstellungen über einen Neuanfang der deutschen Sicherheitspolitik verwirklichen ließen. Darin sah er zugleich ein Gegengewicht gegen die von ihm verabscheuten Neigungen im Sicherheitskomitee, zu komplizierte und detaillierte Regelungen zu entwerfen²³. An der Vorgeschichte war die Reichsregierung zunächst allerdings nicht beteiligt. Inspiriert durch amerikanische Friedensforscher, wie James T. Shotwell, hatte der französische Außenminister Aristide Briand in mehreren Anläufen im Frühjahr und Sommer 1927 den Vereinigten Staaten einen feierlichen, aber nur zweiseitigen Vertrag über einen ewigen Kriegsverzicht vorgeschlagen²⁴. Das amerikanische Außenministe-

²¹ Aufzeichnung Poensgens vom 30. 11. 1927, Telegramme Poensgens und Schuberts vom 1. 12. 1927 nach Genf; PA, Referat Völkerbund, Garantie- und Sicherheitsfragen, Comité d'arbitrage, Bd. 2 (K 2342/K 665 623–28, K 665 631). Vermerk Bülow's vom 2. 1. 1928 in Bd. 3 (K 2342/K 665751).

²² Siehe dazu u. a. Gottfried Treviranus, *Das Ende von Weimar*, Düsseldorf 1968, S. 146–147 mit dem bemerkenswerten Hinweis auf die zu beendende eigenwillige Schubertsche Sonderpolitik.

²³ Siehe u. a. die Aufzeichnung Schuberts vom 22. 5. 1928 über eine Unterredung mit dem tschechoslowakischen Außenminister Beneš; PA, St.S. Sobe (4577/E 174 230–48).

²⁴ Für das Folgende siehe das grundlegende Buch von Robert Hugh Ferrell, *Peace in their*

rium allerdings blieb zunächst sehr zurückhaltend und skeptisch. Denn infolge der mangelnden Bereitschaft Frankreichs, seine Kriegsschulden bei den Vereinigten Staaten zu bezahlen und in irgendeiner Form die Abrüstungsverhandlungen zu fördern, argwöhnte man einen geschickten Versuch, mit Hilfe einer populären Idee und des Drucks der öffentlichen Meinung – im Frühling 1927 setzte in den Vereinigten Staaten die größte Friedenskampagne der zwanziger Jahre ein – die Beziehungen zwischen beiden Ländern wieder zu verbessern. Vor allem aber war man davon unangenehm berührt, daß Briand versuchte, ein besonderes und bevorzugtes Verhältnis zur amerikanischen Regierung herzustellen. Sein Vertragsentwurf vom 20. Juni 1927 lief jedenfalls auf einen Nichtangriffspakt hinaus und bot Frankreich im Falle größerer europäischer Konflikte praktisch eine Rückendeckung durch die Vereinigten Staaten.

Aber unter dem Einfluß der öffentlichen Meinung und des mächtigen Senators Borah fand der amerikanische Außenminister Kellogg schließlich selbst Geschmack an der Sache und erblickte im Zustandekommen eines Kriegsverzichtsaktes den würdigen Abschluß seiner Karriere. Er beantwortete am 28. Dezember 1927 den französischen Entwurf mit dem Gegenvorschlag, darauf hinzuwirken, daß alle Hauptmächte der Welt und ihnen folgend die übrigen Länder übereinkommen sollten, auf den Krieg als Mittel der nationalen Politik zu verzichten und ihre Streitfälle friedlich zu regeln. Damit waren die wesentlichen französischen Intentionen zu Fall gebracht. Unter dem Aspekt der Universalität konnte der Pakt auch anderen Mächten zugutekommen und Frankreichs Handlungsspielraum, vor allem die Möglichkeit, zum Schutze seiner Verbündeten Krieg zu führen, verringern.

Also versuchten die Franzosen im anschließenden Notenwechsel, der peinlichen Angelegenheit ein Begräbnis erster Klasse zu bereiten. Das ging schließlich so weit, daß sie ihren eigenen zweiseitigen Entwurf vom 20. Juni 1927 aufgaben und einfach ihre sämtlichen Verpflichtungen aus allen internationalen Verträgen vom Kriegsverzicht ausschließen wollten. Durch eine solche völkerrechtliche Garantie ihres Bündnissystems hätten sie dem Vertrag allerdings jeden praktischen und sogar jeden propagandistischen Wert genommen und ihn vor allem für Deutschland völlig unannehmbar gemacht. Außerdem schlugen sie die gerade für Kellogg wegen der Definitionsschwierigkeiten inakzeptable Einschränkung auf den Angriffskrieg vor, unter der stillschweigenden Voraussetzung, daß ein Krieg auf Grund der französischen Vertragsverpflichtungen, z. B. zum Schutz Polens gegen Deutschland, kein Angriffskrieg im Sinne der Völkerbundssatzung wäre und außerdem nicht gegen die Locarno-Vereinbarungen verstieße. Daraus folgte logisch die Behauptung, daß die Kelloggschen Vorschläge vor allem mit der Völkerbundssatzung unvereinbar seien, woraufhin Kellogg die wirkungsvolle Entgegnung fand, warum den Franzosen dies nicht schon bei ihrem ursprünglichen Vorschlag eines

time, the origins of the Kellogg-Briand-Pact, New Haven 1952. Sämtliche weiter hinten erwähnte Noten und Vertragstexte siehe in: Materialien zum Kriegsächtungspakt, 3. ergänzte Auflage, Berlin 1929; Ministère des Affaires Étrangères, Pacte Général de renonciation à la guerre comme instrument de la politique nationale, Paris 1928 (Dokumente).

zweiseitigen Vertrags eingefallen sei. Im übrigen blieb Kellogg jetzt hartnäckig und ließ die Verhandlungen nicht zusammenbrechen. Am 13. April 1928 übermittelte er den Großmächten England, Italien, Japan und Deutschland den Notenwechsel und den französischen Vertragsentwurf vom 20. Juni 1927, erklärte die französischen Einwände für nicht stichhaltig und fügte einen amerikanischen Vertragsentwurf bei, dessen beide Hauptartikel fast unverändert den Kern auch des endgültigen Vertrags vom 27. August 1928 bildeten. Sie hatten folgenden, auf dem zweiseitigen Briandschen Entwurf vom 20. Juni 1927 beruhenden Wortlaut: „Artikel 1. Die Hohen Vertragsschließenden Parteien erklären feierlich im Namen ihrer Völker, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitfälle verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten. Artikel 2. Die Hohen Vertragsschließenden Parteien vereinbaren, daß die Regelung und Entscheidung aller Streitigkeiten oder Konflikte, die zwischen ihnen entstehen könnten, welcher Art oder welchen Ursprungs sie auch sein mögen, niemals anders als durch friedliche Mittel angestrebt werden soll.“ Die vier genannten Großmächte wurden um ihre Stellungnahme ersucht. Diesem Verfahren stimmte Frankreich notgedrungen zu, distanzierte sich aber von jeder Verantwortung für den amerikanischen Entwurf und versuchte auf diese Weise, seine Handels- und Ermessensfreiheit völlig wiederherzustellen.

Erst durch die Note Kelloggs vom 13. April 1928 wurde die Reichsregierung in die Verhandlungen einbezogen. Schon einige Monate lang war jedoch der geheime Zweikampf zwischen Frankreich und Deutschland um die Formulierung des Vertrags und die Stellung beider Länder zu den Vereinigten Staaten im Gange. Die deutschen Botschaften in Paris und Washington hatten die gesamte Entwicklung von Beginn an genau beobachtet: Besorgnis darüber, daß Frankreich seine Position in den Vereinigten Staaten etwa zu Lasten Deutschlands erheblich würde verbessern können, war angesichts der exakten Analyse der amerikanischen Haltung gar nicht erst aufgekommen²⁵. Ganz im Gegenteil: Schubert, der alle diesbezüglichen Berichte gelesen hatte, war sich rechtzeitig darüber im klaren, daß der deutschen Politik hier eine Chance geboten wurde, die als politisch grundlegend erachteten deutsch-amerikanischen Beziehungen noch enger zu gestalten. Sofort bei der ersten sich bietenden Gelegenheit erklärte er dem amerikanischen Geschäftsträger Poole am 5. Januar 1928, daß er den amerikanischen Vorschlag eines Kriegsverzichtspakts mit möglichst vielen Mächten sehr begrüße²⁶. Wenn auch in vorsichtigen und zurückhaltenden Wendungen, so doch zielbewußt, wirkungsvoll und mit beharrlicher Energie bestärkte und unterstützte Schubert die Amerikaner.

Schon bald traten die weiteren taktischen Ziele der deutschen Außenpolitik bei dieser Unterstützung zutage: Das französische Bündnissystem sollte durch Ein-

²⁵ Statt Einzelbelegen: PA, Abt. II, Frankreich, Politik 5, Frankreich/Vereinigte Staaten, Bd. 2 (L 985/L 281 825 ff.). Auf die Bedeutung der universalen Ausdehnung des Briandschen Paktgedankens wies Maltzan (Washington) schon in einem dringenden Telegramm vom 30. 5. 1927 hin; PA, Reichsminister 27, Bd. 6 (3087/D 620 285–86).

²⁶ Aufzeichnung Schuberts vom 6. 1. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122 644–46).

schränkung der Möglichkeit, Krieg zu führen, geschwächt werden. Dies wurde unterstützt durch die Erwartung, daß nach dem Zustandekommen des Kellogg-Pakts die französischen Bündnisverträge nur noch im Rahmen dieses Paktes sowie der nach deutscher Interpretation²⁷ mit ihm durchaus zu vereinbarenden Völkerbundssatzung und der Locarno-Verträge ausgelegt werden könnten und gültig wären. Hierzu gehörte außerdem das Bestreben, die sogenannte « action isolée » auszuschalten, eine französische Doktrin, die ein einseitiges nationales Vorgehen, auch militärischer Art, im Falle eines Bruchs der Völkerbundssatzung stipulierte²⁸. Ein weiteres, sehr wichtiges taktisches Ziel war es, günstige Bedingungen für Fortschritte in der Abrüstung zu schaffen. Außerdem wollte man die Gefolgschaft der kleinen Völkerbundsmittglieder durch konsequente Politik der Friedenssicherung und vor allem die Annäherung der Vereinigten Staaten an politische Probleme Europas erreichen, selbstverständlich in erster Linie, soweit sie Deutschland angingen.

Wichtiger aber war die umfassende Konzeption, die sich aus der kurz zuvor erst geklärten Haltung der deutschen Außenpolitik zur Sicherheitsfrage ergab. Gewiß bot der Kelloggsche Entwurf eines Kriegsverzichtspakts noch keineswegs eine Lösung für die Probleme der friedlichen Streitschlichtung, wie Gaus sie formuliert hatte. Aber er war ein erster Schritt und konnte die deutschen Vorschläge im Sicherheitskomitee des Völkerbunds unterstützen. Schubert betonte mehrfach den für die deutsche Politik wichtigen Zusammenhang zwischen den Verhandlungen im Sicherheitskomitee und über den Kriegsverzichtspakt²⁹.

Man wird sich vielleicht kritisch fragen, wieso in diesem Zusammenhang nicht von Stresemann die Rede ist. In den entscheidenden Monaten von Dezember 1927 bis August 1928 war Stresemann infolge seines verschlechterten Gesundheitszustandes nur ganz sporadisch in der Lage, seine Amtsgeschäfte selbst zu erledigen. Schubert vertrat ihn. Er sprach zwar alle wichtigen Schritte mit dem Außenminister ab und hatte auch die Unterstützung von Reichskanzler Marx³⁰. Das ändert aber nichts an der Tatsache, daß Schubert es war, der 1927/28 die deutsche Politik in Hinblick auf den Kriegsverzichtspakt wie auf die Steigerung der Sicherheit durch friedliche Streitschlichtung konzipiert hatte. Dies ist insofern nicht überraschend, wenn man bedenkt, daß er ja schon an der Vorbereitung und am Abschluß der Locarno-Verträge maßgebend beteiligt gewesen war. Bülow blieb aus den Verhandlungen über den Kriegsächtungspakt völlig ausgeschaltet; Schubert

²⁷ Siehe u. a. die Notizen Schuberts vom 13. 1. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122 697 bis 122 700).

²⁸ Runderlaß des Auswärtigen Amtes vom 1. 5. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 2 (4505/E 123 050 bis 123 055).

²⁹ Zum Beispiel im Erlaß an Hoesch vom 19. 1. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122 750–57).

³⁰ Schreiben Schuberts an Marx und Hindenburg vom 23. 6. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 5 (4505/E 123 198–200). Brief Stresemann–Schubert vom 26. 6. 1928; PA, St.S. Q, Bd. 2 (4572/E 170 145–47). Aufzeichnung Schuberts vom 10. 7. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 4 (4505/E 123 534–48) über Sitzung Auswärtiger Ausschuß (Reichstag).

arbeitete fast ausschließlich und in engster Form mit Gaus zusammen, der alle völkerrechtlichen Feinheiten und Folgerungen sorgfältig in Rechnung zog, Noten, Aufzeichnungen und diplomatische Erlasse formulierte und vor allem ganz auf Schuberts politische Impulse einging.

Auch wegen ihrer Einfachheit kamen die Anregungen Kelloggs den Vorstellungen Schuberts entgegen. Schubert sah, wie schon kurz erwähnt, komplizierte, in ihren Verkläuterungen kaum durchschaubare Abmachungen auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit als geradezu gefährlich an. Deshalb trat er auch hinsichtlich eines Kriegsverzichtspakts von Beginn an für klare und einfache Formulierungen⁸¹ ohne versteckte oder offene Reserven, zusätzliche Notenwechsel oder Protokolle ein, damit vor allem auch ein moralischer Einfluß von dem Vertrag ausgehen konnte. Er war sich durchaus der Tatsache bewußt, daß der Vertrag an sich nicht mehr als ein erster Schritt sein konnte, der in geduldiger Weiterarbeit durch ergänzende Regelungen, vor allem hinsichtlich friedlicher Streitschlichtung, untermauert werden mußte. Daß er aber sogleich entschlossen war, in dieser Frage eine Möglichkeit zur Verwirklichung seiner sicherheitspolitischen Konzeption zu ergreifen und große Politik zu machen, bewies er in einem umfangreichen telegraphischen Runderlaß vom 12. Januar 1928 an die wichtigsten deutschen Botschaften und Gesandtschaften⁸². Die entscheidende Feststellung für die fortan einzuschlagende Politik lautete: „Eine ablehnende Haltung erscheint mir selbst dann kaum möglich, wenn der Pakt unsere Handlungsfreiheit in Europa über die Verpflichtungen der Völkerbundssatzung und der Locarno-Verträge hinaus beschränken sollte. Der etwaige Nachteil einer solchen Beschränkung würde jedoch für uns dadurch vermindert werden, daß sich auch andere Staaten, insbesondere Frankreich, ihr zu unterwerfen hätten.“ Diese Sätze entsprachen der Formulierung in der Gausschen Denkschrift und bezeugen den Willen, es nicht nur bei einer internen Erwägung zu belassen, sondern von dieser Grundlage aus praktische Politik zu machen. Die Revisionspolitik mußte hiermit eindeutig hinter den Anforderungen einer Politik der Friedenssicherung und internationaler Solidarität – und hinter ihren Vorteilen – zurückstehen. Wenn Schuberts Formulierung dessenungeachtet fast defensiv klang, als müsse er seine Initiative verteidigen – die Einfügung des persönlichen „mir“ ist dafür bezeichnend –, so war das mit Rücksicht auf die abweichenden Ansichten mancher deutscher Diplomaten nicht unangebracht.

Als Sprachregelung legte Schubert folgende Richtlinien fest: Man wolle nicht in den Meinungs austausch zwischen Paris und Washington eingreifen, begrüße aber Kelloggs Gedanken eines multilateralen Paktes „auf das wärmste“ und glaube nicht, daß eine Kollision mit der Völkerbundssatzung eintrete. Eine ernstere Schwierigkeit liege höchstens im französischen Bündnis system; man hoffe aber,

⁸¹ Siehe u. a. Unterredung Schubert-Lindsay (britischer Botschafter) vom 19. 1. 1928; PA, St. S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122758–63).

⁸² PA, Abt. II, Frankreich, Politik 3, Frankreich/Vereinigte Staaten, Bd. 3 (L 985/L 281988–95).

„daß Frankreich diese Schwierigkeit überwinden werde, da es, wenn Frankreich dieses System in den Vordergrund stelle, überhaupt zu keiner einheitlichen und soliden Friedensgarantie in Europa kommen könne“. Deutschland werde sich mit großer Bereitwilligkeit innerhalb und außerhalb des Völkerbunds an allen Beratungen über Kriegsverzicht und Schiedsgerichtsbarkeit beteiligen.

Bei aller taktischen Abhängigkeit von den Auseinandersetzungen mit der Machtposition Frankreichs war dies nun für manche gewiß überraschend. Einer der besten deutschen Diplomaten der Weimarer Zeit, der Botschafter in Paris, Leopold von Hoesch, äußerte sich sehr skeptisch über die Unterstützung der Kelloggischen Vorstellungen, plädierte für eine behutsame und zurückhaltende deutsche Politik und warnte vor Einschränkungen der deutschen Revisionsmöglichkeiten. Gerade mit Rücksicht auf diesen letzten Punkt charakterisierte er die diplomatische Situation der Reichsregierung als delikats und schwierig. Frankreich wolle, „daß zur Zeichnung generellen Friedenspakts nicht, wie Amerika vorgeschlagen hatte, zunächst die Hauptmächte aufgefordert und erst dann alle anderen Staaten zugelassen werden, sondern es will Aufforderungen zur Zeichnung sogleich an alle Staaten gerichtet wissen in der Absicht natürlich, zu verhindern, daß zunächst eine alleinige Bindung der Großmächte unter sich entstehe, und statt dessen sofort eine Friedensbindung auch zu Gunsten der kleinen Staaten zu erreichen, praktisch gesprochen Deutschland auch in diesem unter amerikanischer Beteiligung zustandekommenden Friedenspakt gegenüber Polen zu binden. Endlich will Frankreich nur den Angriffskrieg ausgeschlossen sehen, nicht den Krieg als politisches Werkzeug schlechthin [. . .]. Einige Zeitungen haben sich nicht gescheut, den Grund hierfür ganz offen dahin anzugeben, daß [. . .] es in Europa Mächte gebe, deren Friedenswille keineswegs gesichert sei und denen gegenüber Frankreich deshalb die Möglichkeit haben müsse, Schutzinterventionen für andere und evtl. auch selbständige Sanktionen vorzunehmen.“³³

Hoeschs Betonung der taktischen Gesichtspunkte entsprang der Besorgnis darüber, daß Deutschland gezwungen sein könnte, eine Schwächung seiner außenpolitischen Bewegungsfreiheit hinnehmen zu müssen. Hierin näherte er sich der Position Bülow's; beide standen übrigens in engen persönlichen Beziehungen zueinander. Insbesondere, so präziserte Hoesch seine Ansicht, „begeben wir uns mit dem Wunsche nach Erweiterung des Begriffs des Kriegsverbots auf das für uns gefährliche Gebiet der Ausdehnung des Kriegsverbots über [den] Angriffskrieg hinaus“. Er verwies auf die deutsche Haltung während der Völkerbundsversammlung im September 1927, als die Deutschen zusammen mit den Engländern jenen polnischen Antrag zu Fall brachten, der – unter Androhung von Sanktionen – die Ächtung des Krieges und den Abschluß von Nichtangriffspakten zum Ziel hatte, also eine derartige Verfestigung des Status quo mit letzten Endes militärischen Mitteln, wie Deutschland sie gerade verhindern wollte. Hoesch warnte davor, „daß bei dem unzweifelhaft späteren Hinzutreten Polens zu dem eventuell abzu-

³³ Telegramm Hoeschs vom 9. 1. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122 668–72).

schließenden [Kriegsverzichts-]Pakt die Situation geschaffen würde, gegen deren Eintreten wir damals so hartnäckig gekämpft haben. Wir müssen also, wie ich schon in meinem letzten Telegramm angedeutet habe, versuchen, zwischen zwei Klippen durchzusteuern, das heißt einerseits es vermeiden, zum Eideshelfer Frankreichs bei seinem Widerstand gegen die amerikanische allgemeine Kriegsächtungs-idee zu werden, andererseits uns hüten, den amerikanischen Standpunkt schlechtweg zu dem unserigen zu machen, da wir damit unsere Haltung vom Herbst desavouieren würden. [...] Würde ich glauben, daß man mittels amerikanischen Vorschlags französisches Sanktionssystem umwerfen könnte, so würde ich empfehlen, trotz allem Risiko entschlossen auf einen solchen Versuch loszusteuern auf die Gefahr hin, daß dabei der Völkerbund Einbuße erleidet. System ist aber zu fest eingewurzelt, hat zuviel Anhänger und findet zu große Stütze in wachsendem europäischen Solidaritätsgefühl, als daß man mit Möglichkeit seines Sturzes durch amerikanische Initiative rechnen könnte. Ich glaube viel eher, daß Amerika an europäischer Sicherheitsidee scheitern und daß Kriegsächtungspakt schließlich nicht zustandekommen wird.³⁴ Hoesch wollte verhindern, daß sich die deutsche Außenpolitik in dieser komplizierten Situation irgendwie exponierte und über die Stellungnahme vom Herbst 1927 hinausging, als die Kriegsächtung auf eine Resolution der Völkerbundsmächte gegen den Angriffskrieg beschränkt wurde. Er nahm an, es genüge, unverbindlich positive Stellungnahmen abzugeben und den Zusammenbruch des ganzen Plans abzuwarten.

Dafür handelte sich Hoesch eine brüske Erwiderung seines Duzfreundes Schubert ein. Schubert wollte weder den Völkerbund schwächen noch weitergehende Bindungen im Interesse der Friedenssicherung vermeiden oder gar auf eine aktive „eigene Politik in diesem für uns so ungemein wichtigen Fragenkomplex“ verzichten. Mit aller Deutlichkeit hob er hervor, daß er einerseits das militärische Sanktions- und Bündnisystem Frankreichs schwächen wollte und andererseits bereit war, Deutschland weiteren Bindungen zum Zweck der Friedenssicherung zu unterwerfen. Für beides kam vor allem in Betracht, „daß der Begriff des Angriffskriegs schon an sich und namentlich in seinem Verhältnis zur Völkerbundssatzung äußerst zweifelhaft ist“. Weil die Völkerbundssatzung (Art. 15,7) den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen jede Kriegsmöglichkeit ließ, ohne zwischen Angriffskriegen und anderen Kriegen zu unterscheiden, war die Resolution vom Herbst 1927 schon ein Fortschritt. Die deutsche Delegation hatte dabei vor allem ein Ost-Locarno vermeiden wollen. „Wir sind,“ schrieb Schubert an Hoesch, „im September davon ausgegangen, daß es für uns, wie es auch mit dem Verhältnis des Begriffs Angriffskrieg zur Völkerbundssatzung stehen mag, nicht möglich sei, vor aller Welt einen Vorbehalt in dem Sinne zu machen, daß wir in gewissen Fällen die Möglichkeit eines aggressiven Vorgehens behalten wollten. Bei den Vorberatungen des polnischen Antrags bestand die Schwierigkeit überhaupt weniger darin, die beabsichtigte Resolution auf den Verzicht auf den Angriffskrieg zu

³⁴ Telegramm Hoeschs vom 15. 1. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122725–30).

beschränken, als vielmehr darin, den ursprünglichen polnischen Plan zu Fall zu bringen, wonach die Völkerbundsmitglieder durch die Resolution aufgefordert werden sollten, förmliche Non-Aggression-Pakte abzuschließen. Wenn die Franzosen jetzt ihr Ziel, die Durchführbarkeit ihrer Bündnisverträge aufrechtzuerhalten, durch die Beschränkung des Pakts mit Amerika auf den Angriffskrieg erreichen wollen, so ist das nur dann erklärlich, wenn auch sie von der Ansicht ausgehen, daß die von der Völkerbundssatzung zugelassenen Kriege keine Angriffskriege sind. [...] Einem entwaffneten Staate wie Deutschland kann es nicht in erster Linie darauf ankommen, formale Möglichkeiten zu Angriffskriegen zu behalten. Es ist ein wichtigeres Ziel für uns, die überragende militärische Machtstellung von Staaten wie Frankreich durch rechtliche Bindungen möglichst zu entwerten. Aus diesem Grunde könnten wir es schließlich akzeptieren, wenn der sich aus der Völkerbundssatzung ergebende Kriegsverzicht durch den Pakt mit Amerika erweitert, wenn insbesondere die sich aus Artikel 15 Absatz 7 ergebende Handlungsfreiheit [zum Kriege] beschränkt würde.“³⁵

Im Hinblick auf Kelloggs Vorschlag eines multilateralen Kriegsverzichtspakts ging Schubert also einen Schritt weiter und stellte als Ziel der deutschen Außenpolitik heraus, die Kriegsmöglichkeit über den in seiner Auslegung sehr dehnbaren Begriff des Angriffskriegs hinaus einzuschränken. Schubert wies ausdrücklich darauf hin, daß die Einstellung zu den Vorschlägen Kelloggs in engem Zusammenhang mit der künftigen deutschen Haltung im Sicherheitskomitee des Völkerbunds stehe. Was schließlich das Verhältnis des geplanten Paktes zur Völkerbundssatzung anlangte, so argumentierte man auf deutscher Seite in erster Linie damit, daß der Verzicht auf den Krieg als Mittel der nationalen Politik nicht mit der Satzung kollidiere, weil etwaige vom Völkerbund beschlossene Sanktionskriege eine internationale Basis hätten.

Das Problem – dies muß ganz klar unterschieden werden – lautete hier nicht mehr: wie konnte das Auswärtige Amt bestimmte, für die Revisionspolitik gefährliche Vorschläge unterlaufen, ohne als friedensfeindlich oder reaktionär zu gelten, sondern es lautete: wie konnte es wirkungsvolle Maßnahmen zur Friedenssicherung und friedlichen Streitschlichtung vorschlagen und akzeptieren, ohne auf friedliche Revision des Versailler Vertrags zu verzichten. Und das ist schon ein großer Unterschied. Hier begann sich die deutsche Außenpolitik von der ausschließlichen Fixierung auf die Revision des Versailler Vertrags zu lösen.

Das amerikanische Außenministerium nahm die nun einsetzende diskrete, aber nachhaltige deutsche Unterstützung seines Projekts dankbar auf; sie trug in der Tat dazu bei, manchen Widerstand und manchen toten Punkt zu überwinden. Man kann diese Zusammenarbeit als den Höhepunkt der guten deutsch-amerikanischen Beziehungen in der Weimarer Zeit bezeichnen³⁶. Von den amerikanisch-

³⁵ Telegramm Schuberts vom 16. 1. 1928, Erlaß Schuberts vom 19. 1. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 1 (4505/E 122735, E 122750–57).

³⁶ Robert Gottwald, Die deutsch-amerikanischen Beziehungen in der Ära Stresemann, Berlin 1965, S. 88–103.

britischen Beziehungen läßt sich ähnliches allerdings nicht sagen. Die Zurückhaltung in England gegenüber Kelloggs Vorschlägen ging von Chamberlain aus. Trotz des Drängens hochgestellter britischer Diplomaten, wie des Botschafters in Washington, Howard, oder des Rechtsexperten Hurst oder auch des Generalsekretärs des Völkerbunds, Sir Eric Drummond, wollte sich der Außenminister nicht auf die amerikanischen Intentionen einlassen; sei es, um das enge Verhältnis zu Frankreich nicht zu trüben, sei es, um sich in der strittigen Frage des Seekriegsrechts und bei der Verteidigung der überseeischen Interessen nicht die Hände fesseln zu lassen, oder überhaupt, um keine weiteren völkerrechtlichen Bindungen eingehen zu müssen³⁷. Bei der merklichen Zurückhaltung Englands, Italiens und Japans und der Ablehnung Frankreichs setzte sich die deutsche Unterstützung der amerikanischen Politik besonders effektiv in Szene. Zugleich wurde aber alles vermieden, was von Frankreich als Affront aufgefaßt werden konnte.

Indessen gelang es der deutschen Außenpolitik, sich den französischen Versuchen, eine Einheitsfront gegen die Vereinigten Staaten zustande zu bringen, geschickt zu entziehen und schon am 27. April 1928 der amerikanischen Regierung die erste positive Antwort auf ihren Vertragsentwurf zu übermitteln. Frankreich hatte eine Woche zuvor mit einem Gegenentwurf geantwortet, der durch eine Fülle von Vorbehalten und Einschränkungen im Sinne der bereits erläuterten französischen Haltung gekennzeichnet war. Infolgedessen gewann die deutsche Antwort sehr an Gewicht; Kellogg benutzte sie mit Nachdruck bei der eigenen Argumentation, um den Erfolg seines Projekts zu sichern³⁸. Schubert aber hatte ein wichtiges Ziel erreicht: Kellogg war fest bei seiner Auffassung geblieben, und Deutschland hatte sich die so sehr erwünschte maßgebliche Beteiligung an den weiteren Verhandlungen gesichert – sehr zum Verdruß der Franzosen, deren Vorstellungen nun sozusagen einem Schiedsforum der übrigen Großmächte vorlagen.

Auch Edvard Beneš, Vorsitzender des Sicherheitskomitees und Außenminister der Tschechoslowakei, des wichtigsten Verbündeten Frankreichs, konnte, was die Argumentation anlangte, den Franzosen keine Unterstützung mehr bieten, nachdem Schubert ihm den deutschen Standpunkt im Mai 1928 in Berlin eingehend auseinandergesetzt hatte³⁹.

Die abschließende Phase der Verhandlungen wurde eingeleitet, als der französische Botschafter in Berlin am 20. April 1928 erklärte, es sei jetzt notwendig, daß sich England, Frankreich, Italien, Japan und Deutschland als Mitglieder des Völ-

³⁷ Documents on British foreign policy, 1919–1959, Serie I A, Bd. IV, London 1971, u. a. Dokumente Nr. 247, 268, 275, 297, 298, 302 und 314. – Führende Vertreter des Völkerbundssekretariats wie Drummond und Salter sprachen sich Schubert gegenüber mit Nachdruck für die Annahme des Kelloggschen Entwurfs aus, denn er sei sehr wichtig für den Völkerbund. Aufzeichnungen Schuberts vom 7. und 8. 3. 1928; PA, St.S. Vötag, Bd. 8 (4587/E 183935, E 183960).

³⁸ Siehe z. B. die Telegramme Kelloggs nach London, Rom, Paris vom 2. 5. 1928; Papers relating to the foreign relations of the United States, 1928, Bd. I, Washington 1942, S. 46–48.

³⁹ Peter Krüger, Beneš und die europäische Wirtschaftskonzeption des deutschen Staatssekretärs Carl von Schubert, in: Bohemia Jahrbuch 14 (1973), S. 320–339.

kerbundsrats über die technischen Probleme der Ausgestaltung des Kriegsverzichtspakts unter dem Gesichtspunkt ihrer Völkerbundsverpflichtungen verständigten⁴⁰. Später konkretisierte sich dieses Verlangen zur Forderung nach einer Konferenz der Völkerrechtsexperten jener fünf Regierungen. Derartigen Vorschlägen bemühte sich das Auswärtige Amt erfolgreich auszuweichen, einmal mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten, zum anderen, weil man in diesem Falle nicht umhin gekonnt hätte, jene Punkte des Kriegsverzichtspakts zu erörtern, aus denen sich durch stärkere rechtliche Eingrenzung der Möglichkeit, Krieg zu führen, eine Schwächung der europäischen Stellung Frankreichs ergab.

Was sich allerdings schließlich trotz aller Ausweichmanöver nicht umgehen ließ, war ein geheimer Besuch der Rechtsexperten des französischen und des britischen Außenministeriums, Fromageot und Hurst, am 6. und 7. Juli 1928 in Gaus' Privatwohnung in Berlin. Schubert schrieb darüber an Stresemann⁴¹: „Es setzte ein 16stündiger Kampf ein. Schließlich hat Gaus, meiner Ansicht nach, hundertprozentig gesiegt. Die beiden Herren traten schließlich ganz auf unseren Standpunkt. Dieser wurde inoffiziell aber schriftlich fixiert.“ In dieser geheimen Erklärung erreichte Deutschland eine Eingrenzung und Präzisierung der Möglichkeit kriegerischen Vorgehens Frankreichs, Englands und Belgiens im Falle einer Verletzung der Bestimmungen über das entmilitarisierte Rheinland gemäß Artikel 42 und 43 des Versailler Vertrags und Artikel 2 und 4 des Rhein-Pakts von Locarno. Dergleichen Verletzungen sollten die Bindungen des Kellogg-Pakts nur dann erlöschen lassen, wenn Deutschland tatsächlich einen „acte non provoqué d'agression“ begangen habe. Frankreich würde also auf Grund einer gewöhnlichen Verletzung der Demilitarisierungs-Bestimmungen über das Rheinland nicht mehr militärisch gegen Deutschland vorgehen dürfen, sondern nur noch „par suite soit du franchissement de la frontière, soit de l'ouverture des hostilités ou du rassemblement de forces armées dans la zone démilitarisée, [...] si le rassemblement de troupes constitue un acte non provoqué d'agression“. Was den allgemeinen Charakter des Kriegsverzichtspakts anlangte, wurde folgendes als Bedingung des Vertragsabschlusses festgelegt: „En résumé, le projet des États-Unis doit s'entendre ainsi: 1^e liberté d'action contre tout contrevenant; 2^e droit absolu de défense légitime; 3^e intérêt égoïste et personnel de la guerre à laquelle s'applique la renonciation.“⁴² Punkt 1 und 3 sind im endgültigen Vertrag selbst enthalten, Punkt 2 galt als selbstverständlich.

Damit war allen Auslegungen – z. B. Ferrells⁴³, aber auch zeitgenössischer deutscher Völkerrechtler, die ein zu großes Entgegenkommen gegenüber Frankreich argwöhnten⁴⁴ – der Boden entzogen, soweit behauptet wurde, Frankreich habe

⁴⁰ Erlaß Stresemann-Paris vom 21. 4. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 2 (4505/E 122954–69).

⁴¹ Am 14. 7. 1928; PA, St.S. Q, Bd. 2 (4572/E 170151–59).

⁴² Telegramm Schuberts vom 8. 7. 1928 nach Washington, Paris, London, Rom; PA, St.S. Fram, Bd. 4 (4505/E 123312–17).

⁴³ Ferrell, S. 173–76.

⁴⁴ Siehe z. B. Heinz Haßmann, Der Kellogg-Pakt und seine Vorbehalte, Würzburg 1930.

seine gesamten Bündnisverpflichtungen von der Wirkung des Kellogg-Pakts auszunehmen vermocht. Im Gegenteil waren von nun an nur noch solche Verpflichtungen legitim, die sowohl der Völkerbundssatzung und den Locarno-Verträgen wie auch dem Kellogg-Pakt entsprachen. Kellogg selbst hatte, um Frankreich entgegenzukommen, in seinem endgültigen Vertragsentwurf vom 23. Juni 1928 die Klarstellung aufgenommen, daß ein Paktbrecher aller Vorteile aus dem Pakt verlustig gehen solle. "A provision of that nature", so erläuterte Kellogg dies, "would satisfy every legitimate requirement of the League of Nations, the treaties of Locarno, and every moral treaty guaranteeing neutrality without compromising the fundamental purpose of the anti-war treaty, and would also satisfy any lingering doubts in any quarter on the question of self-defense."⁴⁵ Schubert war damit völlig einverstanden, und wenige Tage nach der Juristensitzung bei Gaus gab die Reichsregierung, wiederum als erste, ihre Zustimmung und den Willen zur Unterzeichnung des vorliegenden Entwurfs bekannt. Der amerikanische Botschafter, so berichtete Schubert, „hat mich beinahe umarmt. Er war ganz selig.“⁴⁶ Vor dem Auswärtigen Ausschuß des Reichstags betonte der Staatssekretär am 10. Juli 1928, „daß die Franzosen ihr ganzes Bündnisystem im wesentlichen auf diesen Art. 16 [der Völkerbundssatzung] aufgebaut haben, indem sie behaupten, daß die Hilfe, die sie ihren Bundesgenossen im Kriegsfall leisten müßten, nichts anderes sei als eine dem Geist des Völkerbunds entsprechende Sanktionsmaßnahme. [. . .] Hier mußte nun verhindert werden, daß der Art. 16 durch ausdrücklichen Vorbehalt zum Kellogg-Pakt eine Auslegung erhielt, die auf mehr oder weniger sanktionierte Bündnisverträge der Franzosen hinauslaufen würde. [. . .] Was uns anbelangt, so kann uns dieser einfache Pakt mit seiner sehr starken, mindestens moralischen Stoßkraft in unseren Interessen doch wohl ein gutes Stück weiterbringen, besonders in der Frage der Abrüstung und der Rheinlandräumung. Endlich, was Amerika selbst anlangt, haben wir jetzt zum ersten Male eine gewisse politische – nur politische – Garantie der Amerikaner für die Handhabung von gewissen Verträgen, die in Europa bestehen. Jedes Mal, wenn eine Konflagration kommt und ein Krieg bevorzustehen scheint, wird Amerika mindestens insofern ein Wort mitzureden haben, als es in jedem Falle zu prüfen haben wird, ob ein Verstoß gegen den Kellogg-Pakt vorliegt.“⁴⁷

Schubert war es gelungen, mit Hilfe seiner überzeugenden Konzeption eines einfachen, verständlichen und vor allem auch als moralische Kraft wirkenden Kriegsverzichtspakts alle Schwierigkeiten – auch innenpolitischer Art – zu überwinden und der deutschen Außenpolitik den unbezweifelbaren Erfolg zu bescheren, daß der Kellogg-Pakt am 27. August 1928 in kaum veränderter Form unterzeichnet wurde. Allerdings konnte er aus diplomatischen Rücksichten den Erfolg in der Presse nicht laut feiern lassen – ein Handikap, das in einer einseitig beeinflussten

⁴⁵ Kellogg an Herrick (Paris) vom 23. 4. 1928; Foreign relations, 1928, Bd. I, S. 39.

⁴⁶ Siehe Anm. 41. – 9. 7. 1928: Zustimmung des Kabinetts; Akten der Reichskanzlei, Weimarer Republik, Das Kabinett Müller II, Bd. 1, Boppard 1970, S. 18 f.

⁴⁷ Aufzeichnung Schuberts vom 10. 7. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 4 (4505/E 123 534–48).

Öffentlichkeit häufig dazu führte, dem „Weimarer System“ außenpolitische Erfolglosigkeit vorzuwerfen.

Die Reichsregierung brachte im Grunde dort eine Ernte ein, wo die Franzosen gesät hatten, als sie den Kriegsverzichtspakt zum erstenmal vorschlugen. Die feierliche Unterzeichnung in Paris wurde ein großes Ereignis und ein persönlicher Erfolg für Stresemann, den ersten deutschen Außenminister, der seit 1919 nach Paris reiste – und dies trotz seiner sehr angegriffenen Gesundheit. Kellogg soll Tränen der Rührung vergossen haben⁴⁸.

Zum ursprünglichen Zeichnungsakt waren auf französischen Wunsch auch die kleinen Locarno-Länder Belgien, Tschechoslowakei und Polen, außerdem die britischen Dominions hinzugezogen worden. Ganz im Sinne seiner Bemühungen um eine Atmosphäre größerer Sicherheit und möglichst umfassender Vereinbarungen hatte sich Schubert hinter den Kulissen bemüht, auch Rußland einzubeziehen⁴⁹. Er wollte selbst den Anschein einer Berechtigung des russischen Argwohns vermeiden, der Kellogg-Pakt sei ein antisowjetischer Aufmarsch. Dies hätte nicht nur künftige Schwierigkeiten in den deutsch-russischen Beziehungen hervorgerufen und die erstrebte engere Verbindung Rußlands mit dem Westen gestört, sondern ein solcher Zwiespalt hätte auch eine universale, friedliche Entwicklungen fördernde Wirkung des Paktes schon zu Beginn sehr beeinträchtigt. Schubert scheiterte vor allem am Widerstand Kelloggs; dennoch traten die Russen trotz aller Ausfälle gegen die Haltung der Westmächte dem Vertrag schon wenige Tage nach den Pariser Unterzeichnungsfeierlichkeiten bei.

In diesem Rahmen ist es nicht möglich, auf die rechtliche Bedeutung des Kellogg-Paktes einzugehen, es sei deswegen nur ein Punkt angeführt, der politische Bedeutung hatte: Unter der Voraussetzung, daß zwischen den Signatarmächten ein Mindestmaß an internationaler Solidarität bestand, konnte der Pakt durchaus wirksam werden, denn die Klausel gegen den Paktbrecher enthielt eine versteckte Drohung mit Sanktionen. Außerdem bot im Falle des Paktbruchs das Fehlen einer Definition des Angreifers den praktischen Vorteil, daß eine Macht, die ein militäri-

⁴⁸ Telegramm Hoeschs vom 28. und Aufzeichnung Schuberts vom 29. 8. 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 7 (4505/E. 123 940–43). – Ungenügend hat Michael-Olaf Maxelon, Stresemann und Frankreich 1914–1929, Düsseldorf 1972, S. 258–60, die deutsche Politik gegenüber dem Kellogg-Pakt beschrieben. Gestützt auf Gottwald (siehe Anm. 36) hebt er zwar richtig die Stärkung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten und die Schwächung des französischen Bündnisystems als deutsche Ziele hervor, übersieht aber völlig die Einbettung in die Sicherheitskonzeption Schuberts und Gaus' und überschätzt die vergleichsweise untergeordnete Rolle Stresemanns dabei. Statt dessen zitiert er die vom Ansatz her verfehlt Bemerkung Ludwig Zimmermanns, Deutsche Außenpolitik in der Ära der Weimarer Republik, Göttingen 1958, S. 355: Es sei „ein Glück, daß Stresemanns-Außenpolitik durch das Eingreifen der Vereinigten Staaten einen neuen Anstoß erhalten hatte“. Entscheidend war ja gerade, daß sich Kelloggs Pläne so gut einem schon früher wirksamen eigenen deutschen „Anstoß“ einfügen ließen. Es gab keinen Leerlauf in der deutschen Politik, und sie mußte nicht auf Impulse von außen warten.

⁴⁹ Siehe u.a. die Notizen Schuberts von Ende Juli 1928; PA, St.S. Fram, Bd. 6 (4505/E. 123 659–61).

sches Vorgehen riskierte, auch bei bester juristischer Fundierung gewärtigen mußte, als Aggressor behandelt zu werden. Abgesehen davon aber war es ein bedeutsamer Vorgang, daß sich in diesem entwicklungsfähigen Pakt zum erstenmal die meisten Länder der Welt vertraglich zu einem weitgehenden Kriegsverzicht verpflichteten.

Was die deutsche Politik angeht, so ist zunächst deutlich zu sehen, daß Schubert mit seiner Stellungnahme zum Kriegsverzichtspakt eine Schwächung des französischen Bündnissystems durch eine allgemeine rechtliche Beschränkung der Kriegsmöglichkeit verfolgte, bzw. die französischen Bestrebungen, dieses System auszubauen, durchkreuzen wollte. Und insoweit diente sein Vorgehen auch der allmählichen Vorbereitung für eine bessere Ausgangsposition friedlicher Revisionspolitik. Außerdem spielte die Annäherung an die Vereinigten Staaten eine große Rolle; denn man brauchte ihre Unterstützung, vor allem in der Reparations- und Abrüstungspolitik. Damit wäre allerdings der weitere Sinn der Schubertschen Konzeption nur unzulänglich erfaßt. Es ging um mehr. Der immer wieder betonte Zusammenhang mit der deutschen Sicherheitspolitik im Völkerbund deutete schon darauf hin. Dort sollten jene konkreten Vorarbeiten geleistet werden, die der allgemeinen Verpflichtung im Kriegsverzichtspakt, internationale Streitfälle nur durch friedliche Mittel zu lösen, erst verbindlich geregelte Wirksamkeit verschaffen konnten. Dabei haben, dies lehren die Verhandlungen im Sicherheitskomitee während des Frühjahrs und Sommers 1928, die deutschen Vertreter auf Grund der Weisungen Schuberts eine realistische und kompromißbereite Haltung eingenommen und darauf verzichtet, unerfüllbare Programme obligatorischer Streitschlichtung vorzulegen und bei Nichtannahme in propagandistische Empörung zu verfallen. Die deutschen Bestrebungen im Sicherheitskomitee, die hier im einzelnen nicht weiter behandelt zu werden brauchen, liefen auf eine Stärkung des Völkerbundsrats im Konfliktfall und auf eine Ausgestaltung dessen hinaus, was Fraenkel das Friedensmoratorium genannt hat⁶⁰.

Der Kriegsverzichtspakt sollte nach Schuberts Absichten die Impulse liefern zur Fortführung der Sicherheits- und Abrüstungsverhandlungen im Völkerbund und vor allem die unter dem innenpolitischen Druck immer wichtiger werdende Räumung der besetzten rheinischen Gebiete durch Frankreich erleichtern. Schubert wollte mit Hilfe dieses Vertrags eine Atmosphäre gesteigerten Vertrauens und ein allgemeines Bewußtsein wachsender Sicherheit fördern. Er stellte sich wie Stresemann auf den Standpunkt, daß die deutsche Außenpolitik nur in dauerndem engem Einvernehmen mit England und Frankreich Erfolg haben könne. Und seine vielfältigen Hinweise, die Franzosen sollten doch ihr Bündnissystem nicht absolut in den Vordergrund rücken, weil sie es sonst überhaupt unmöglich machten, in Europa zu irgendwelchen umfassenden Friedens- und Sicherheitsvereinbarungen zu kommen— diese Hinweise waren mehr als nur taktische Hilfsmittel, sie waren auch sachlich stichhaltig. Schubert und Stresemann hatten bei vielen diplomatischen Begegnungen und aus unterschiedlichen Anlässen vor jeder Art von Front-

⁶⁰ Siehe das deutsche Sicherheitsmemorandum vom 26. 1. 1928 in: Karl Schwendemann, *Abrüstung und Sicherheit*, Bd. 1, Leipzig ²(1933), S. 569–74.

oder Blockbildungen in Europa als Keim neuer Konflikte gewarnt, und dies sogar, wenn Deutschland davon nicht direkt berührt wurde⁵¹. Aus den Gefahren der starren Bündnis- und Prestigepolitik vor dem Ersten Weltkrieg hatte Schubert klare Konsequenzen gezogen und war bestrebt, umfassenden europäischen Vereinbarungen den Weg zu ebnen. Für den zunächst ausschlaggebenden Sektor der Sicherheitspolitik bot der Kellogg-Pakt die erste Möglichkeit, die neuen Maximen zu praktizieren.

Zur Konzeption Schuberts gehörte aber noch ein anderer, von ihm als überaus wichtig angesehener Bereich, der sich auf äußere Sicherheit und friedliche Entwicklung stützen mußte: die Lösung der europäischen Wirtschaftsprobleme. Seit 1925 hatte Schubert in zahllosen diplomatischen Begegnungen auf die Mängel der europäischen Wirtschaftsstruktur hingewiesen. Zur Überwindung nationaler und regionaler Abgrenzungen dachte er an verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit, um die Preise zu senken und die Produktion zu rationalisieren. Sein Hauptziel war die Schaffung einer europäischen Zollunion, die natürlich Deutschlands Stellung dank seiner Wirtschaftskraft gestärkt hätte⁵².

In der Zeit zwischen dem Herbst 1927 und dem Herbst 1928 haben auf der anderen Seite Frankreich und England durch ihre widerwillige und zögernde Politik eine große und wohl die einzige Chance versäumt, Deutschland beim Wort zu nehmen und ihm wie sich selbst die vorgeschlagenen rechtlichen Friedens- und Sicherheitsbindungen aufzuerlegen. Zusätzlich hätte eine großzügige französische Haltung in der Rheinlandräumung eine bedeutende innenpolitische Wirkung in Deutschland gehabt, indem sie die deutsche Außenpolitik in die Lage versetzt hätte, auf sichtbare Erfolge verweisen zu können. Allerdings ist in Rechnung zu stellen, daß England infolge seines Verhältnisses zu Europa, zu seinem Empire, zu den Vereinigten Staaten sowie in der Frage des Seekriegsrechts, Frankreich aber aufgrund seines nicht unberechtigten Mißtrauens gegenüber Deutschland vor schwerwiegenden außenpolitischen Problemen standen und sich zu einer unzweideutigen Abrüstungs- und Sicherheitspolitik nicht entschließen konnten. Auf längere Sicht wären wohl trotzdem die deutschen Initiativen nicht ohne Wirkung geblieben. Die neue Konzeption deutscher Sicherheitspolitik hätte durchaus erfolgreich sein können, aber sie brauchte einen langen Atem, und die innenpolitische Entwicklung gab ihr nicht genug Luft zu leben.

Man darf auf der anderen Seite nicht übersehen, daß es sich hier nur um die Politik einer verhältnismäßig kleinen Gruppe handelte. Wohl hatte sie wichtige Positionen inne und besaß die Vorhand bei der Durchführung außenpolitischer Konzeptionen, nichtsdestoweniger aber wurde sie überragt von einer breiten Front innenpolitischer Gegner ihrer realistischen und für Deutschland im Grunde einträglichen europäischen Sicherheits- und Ausgleichspolitik. Während Stresemann,

⁵¹ Aufzeichnungen Stresemanns – PA, Abt. II, Albanien, Politik 3, Albanien/Italien, Bd. 6 (K 449/K 131001–03) – und Schuberts vom 26. 11. 1927; PA, St.S. Serba, Bd. 4 (4574/E 171012–13). Aufzeichnung Gaus' ohne Datum; PA, St.S. SO, Bd. 7 (4576/E 173219–21).

⁵² Krüger, a. a. O., (Anm. 39), S. 332.

Schubert und ihre engen Mitarbeiter sich gerade in der täglichen Routinearbeit immer mehr von der Notwendigkeit und vom Nutzen einer solchen Politik überzeugten, verstrickten sich alle jene, die nationales Denken als ihr ausschließliches Privileg in Anspruch nahmen, ohne engeren Kontakt zu den anderen Großmächten und ihren Problemen immer tiefer in Wunschträume der Wiedergewinnung oder gar des Ausbaus machtpolitischer Vorkriegsverhältnisse und in die pseudomoralische Entrüstung über eine in Versailles angeblich erlittene Schmach. Hier überwog das Gefühl, mit vollem Recht einseitige und weitgreifende nationale Forderungen stellen zu können; und es ist für jedes Außenministerium unmöglich, auf die Dauer einen der innenpolitischen Mehrheit widersprechenden Kurs zu steuern. Darin lag der Pessimismus Schuberts begründet, der sich noch vertiefte, als seine Initiativen kein positives Echo fanden, England und Frankreich vielmehr begannen, eine Art neuer Entente cordiale zu entwickeln, und die Locarno-Politik in dem erbitterten und deprimierenden Ringen um Rheinlandräumung und endgültige Reparationsregelung unterging⁵³. Schon am 22. Februar 1928 hatte der britische Botschafter in Berlin, Lindsay, der bald darauf Staatssekretär im Foreign Office wurde, anlässlich einer allgemeinen Charakteristik Schuberts geschrieben: „Von Schubert is under 45, but does not bear his years well. He is addicted to pessimism and views Germany's future from the darkest aspect. The tribulations of his country seem to affect him personally.“⁵⁴

Was der deutschen Außenpolitik von ihrer Haltung zum Kellogg-Pakt blieb, waren Prestigegewinn und diplomatische Erfolge – nicht aber der Aufbruch zu einer neuen internationalen Sicherheits- und Friedenskonzeption. Das zeigte sich schon bald nach Stresemanns Tod, als während der letzten Monate des Kabinetts Müller Reichswirtschaftsminister Curtius, seit März 1930 dann der Außenminister Brüning, das Auswärtige Amt mitverwaltete. Schubert war in bezug auf seine Vorstellungen von internationaler Solidarität und besonderer deutscher Verpflichtung als führende Kellogg-Pakt-Macht bereits damals praktisch kaltgestellt, noch ehe er im Juni 1930 endgültig seines Postens enthoben wurde. Er machte seinem Unmut über die „laurige“ deutsche Haltung Luft, die sich beim ersten wichtigen Testfall für die Wirksamkeit des Kellogg-Pakts zeigte, als es im russisch-chinesischen Konflikt zu militärischen Auseinandersetzungen kam. Curtius nutzte im Herbst 1929 einen Urlaub Schuberts, um die ausweichende und desinteressierte Stellungnahme der Reichsregierung in dieser Angelegenheit sichtbar zu machen⁵⁵. Der Übergang zu einer Politik der nationalen Abgrenzung und der intensivierten Revisionsansprüche wurde 1930 vollends deutlich, als in erster Linie die deutsche Haltung den Europa-Plan Briands im Keim erstickte – unter maßgebendem Ein-

⁵³ Jon Jacobsen, *Locarno diplomacy, Germany and the West 1925–1929*, Princeton 1972, S. 187 ff., 238 ff.

⁵⁴ London, Public Record Office, Foreign Office file 371, vol. 12886, C 1583/133/18. Für die Beschaffung dieses Zitats danke ich F. Gregory Campbell (Universität Chicago).

⁵⁵ Aufzeichnung Schuberts vom 4. 12. 1929; PA, St.S. Ochiru, Bd. 5 (4559/E 152064–68).

fluß Bülow's. Der Versuch, die Revisionspolitik in eine umfassende Verständigung mit den anderen Großmächten und ein allseits anerkanntes völkerrechtliches Verfahren überzuleiten und zu entschärfen, war gescheitert.