

11. In sub-paragraph 19 of paragraph 22 "Germany proposes the constitution of an international court of arbitration which shall have competence in respect of the observance of the various agreements concluded". Presumably, these agreements are those mentioned in sub-paragraphs 9, 10, 11, 12, 13, 14 and 17 of paragraph 22. It would be desirable to know generally the functions and constitution of the proposed court and the relation which the former would bear to the functions of the Council of the League of Nations and of the Permanent Court of International Justice.

In view of the announcement of Germany's willingness to return to the League of Nations, the German Government will, no doubt, be willing to indicate their future attitude towards the Permanent Court of International Justice (particularly in relation to the Optional Clause) and towards the various provisions for arbitration, conciliation or judicial settlement contained in treaties to which Germany is a party.

12. When your Excellency sees the Chancellor, I request that you will discuss with him the points raised in this despatch and leave with him a copy. Your Excellency should explain that these are not exhaustive. There are other matters which will have to be raised at a later date; and before the return of Germany to the League of Nations comes under discussion, the German Government will no doubt think it desirable to give some definition of the phrase "the separation of the Covenant of the League of Nations from its basis in the Treaty of Versailles setting", which occurs in sub-paragraph 18 of paragraph 22. At the moment His Majesty's Government prefer only to deal with points the elucidation of which is essential prior to the opening of the general negotiations which, as stated above, they are sincerely desirous of promoting.

I am, &c.

ANTHONY EDEN.

Das englische Blaubuch vom April 1936

Das englische Blaubuch vom April 1936 mit dem Titel »Correspondence showing the course of certain diplomatic discussions directed towards securing an European settlement«¹⁾ ist ein diplomatisches Dokument von allergrößter Wichtigkeit. Die veröffentlichten Aktenstücke ermöglichen nunmehr ein etwas genaueres völkerrechtliches Urteil in zwei Hauptfragen der europäischen Politik in den letzten zwei Jahren: der Frage eines sogenannten Ostpaktes und der eines westlichen Luftpaktes. Darüber hinaus geben die publizierten Dokumente Aufschluß über gewisse Verhandlungen über die Anwendbarkeit von Art. 17 des Völkerbundpaktes im Rahmen des Locarnovertrages auf das Deutsche Reich nach seinem Austritt aus dem Völkerbunde²⁾ und enthalten den Schriftwechsel zwischen der Deutschen Regierung einerseits und der

¹⁾ Cmd. 5143, Miscellaneous No. 3 (1936).

²⁾ Blaubuch Nr. 41—43.

Belgischen, Britischen, Französischen und Italienischen Regierung andererseits über die Frage der Vereinbarkeit des französisch-russischen Beistandspaktes vom 2. Mai 1935 mit dem Locarnovertrag ¹⁾).

Nachstehend sollen einige sich aus den Dokumenten ergebende Rechtsfragen näher betrachtet werden, wobei eine Beschränkung auf die beiden wichtigsten oben genannten Fragenbereiche stattfinden muß²⁾).

* * *

Für die Beurteilung des zu dem Plane eines sogenannten Ostpaktes in dem Blaubuch vorgelegten Materials ist vor allem hervorzuheben, daß durch die Wiedergabe des französischen Memorandums vom 27. Juni 1934 mit dem geplanten konkreten Inhalt des beabsichtigten Ostpaktes nun erstmalig ein authentisches Dokument über diesen Gegenstand vorliegt ³⁾. Für die Öffentlichkeit neu ist ferner das für die deutsche Stellung zum Ostpakt grundlegende Memorandum der Reichsregierung vom 8. (10.) September 1934, das im Blaubuch in englischer Übersetzung unter Nr. 3 (S. 9) wiedergegeben ist und dessen amtlicher deutscher Wortlaut unten S. 572 ff. abgedruckt ist. Unbekannt bleibt nunmehr vor allem noch der genaue Wortlaut der polnischen sowie der französischen Stellungnahmen ⁴⁾).

Aus den Verhandlungen um den Plan eines Ostpaktes ist der Fragenkomplex um das Verhältnis dieses Kollektivpaktes zu etwaigen bilateralen Beistandsverpflichtungen im östlichen Raum besonders bemerkenswert. Die deutsche Regierung hatte die Aufnahme einer Beistands-

¹⁾ Blaubuch Nr. 23, 27—30.

²⁾ Um den Inhalt des Farbbuches hat sich eine politische Auseinandersetzung entwickelt. Man hat deutscherseits auf eine in der Auswahl der Dokumente zum Ausdruck kommende einseitige und wenig freundliche politische Tendenz hingewiesen (siehe Deutsche diplomatisch-politische Korrespondenz 1936 Nr. 88, 89). Und in der Tat zeigt der Inhalt der Sammlung das Bedenkliche einer Veröffentlichung, aus der dem nicht sehr gründlich eingeweihten Leser der Eindruck entstehen kann, daß er mit der Lektüre der unterbreiteten Aktenstücke ein vollständiges Bild über das Friedensproblem erhalte, wie es sich in dem behandelten Zeitraum darstellte, während dieses in Wahrheit natürlich viel umfassender betrachtet werden müßte. Es genügt ein Hinweis auf die noch immer weitgehend unbekanntenen französisch-britischen Verhandlungen über gegenseitige Unterstützung, auf die französisch-britischen Verhandlungen über den Inhalt des Luftpaktes, auf die französische und polnische Stellungnahme zu dem Problem des Ostpaktes, auf die ebenfalls unbekanntenen Verhandlungen zwischen den Deutschland gegenüberstehenden Kontrahenten des Locarno-Vertrages, die zu der gemeinsamen Haltung in der Frage von dessen Verhältnis zum französisch-russischen Pakt geführt haben, und schließlich überhaupt auf den Aspekt, den die Gesamtsituation mit Rücksicht auf den abessinischen Konflikt gewinnt.

³⁾ Abgedruckt unten S. 571.

⁴⁾ Vgl. die Zusammenstellung des gesamten bisher bekannt gewordenen Materials bei v. Gretschaninow, Politische Verträge, Berlin 1936, Bd. I, S. 417 ff.; s. auch diese Zeitschrift, Band IV, S. 893 ff., Band V, S. 110, 169, 333 ff., 350 ff., 601, 602, 605, 608 ff.

verpflichtung als integralen Bestandteil eines von ihr anzunehmenden Kollektivpaktes abgelehnt, hatte aber auf eine englische Anfrage (Blaubuch Nr. 11) erklärt, daß außerhalb dieses Paktes liegende Vereinbarungen sie nicht behindern könnten, ihrerseits Nichtangriffspakte auf der fixierten Basis — d. h. wie sie solche als Grundlage eines kollektiven Sicherheitspaktes vorgeschlagen hatte — abzuschließen¹⁾. In bezug auf diese Erklärung besteht nun ein gewisser Meinungsgegensatz. Die britische Regierung macht in ihrem aide-mémoire vom 5. August 1935 (Blaubuch Nr. 37, S. 53) der Deutschen Regierung im Hinblick auf ihr späteres — durch den inzwischen abgeschlossenen russisch-französischen Beistandspakt verursachtes — Zögern bei den Verhandlungen über die Ostregelung die Vorhaltung, daß es sich bei jener deutschen Erklärung vom 12. 4. um ein »binding undertaking« gehandelt habe, daß diese »without any reserve or qualification whatever« gegeben worden sei, so daß die britische Regierung sich berechtigt fühle »to expect the German Government to adhere to it«. Dabei ist aus den Dokumenten zu erkennen, daß man sich auf seiten der Verhandlungsgegner kein ganz zutreffendes Bild von der Bedeutung macht, den die Deutsche Regierung in diesem Zusammenhang dem französisch-russischen Pakt beimißt, dem Pakt, von dem der britische Außenminister dem deutschen Botschafter in London sagte, daß die deutsche Regierung ihn nach seiner Ansicht »zu tragisch« nähme. Die aus dem ebenfalls neuveröffentlichten Protokoll der Stresa-Konferenz vom 12. April 1933 (Blaubuch Nr. 13) ersichtliche Äußerung des französischen Außenministers erweckt den Eindruck, als habe nach seiner Ansicht die Deutsche Regierung durch die Erklärung vom 12. 4. den französisch-russischen Pakt irgendwie von vornherein anerkannt und versprochen, ihn unbesehen hinzunehmen²⁾.

Die in diesem Streit enthaltene Rechtsfrage ist nicht ohne Interesse. Es wäre unrichtig, wollte man die Stellungnahme der englischen Regierung zu der Bedeutung der deutschen Erklärung vom 12. 4. einfach mit dem Hinweis abtun, daß eine rechtliche Bindung an eine solche einseitige, des Vertragscharakters entbehrende Erklärung nicht bestehe. Eine irgendwie geartete Bindung an eine Erklärung dieser Art ist ja zweifellos politisch notwendig. Ohne eine solche ist eine fruchtbare und aussichtsreiche Verhandlung undenkbar. Die Frage, ob es sich dabei um eine rechtliche Bindung handelt, oder ob man davon eine bloß politische Bindung zu unterscheiden berechtigt ist,

¹⁾ Erklärung der Reichsregierung vom 12. 4. 1935 (während der Stresa-Konferenz); Wortlaut diese Zeitschr. Bd. V, S. 350.

²⁾ »M. Laval said that this cleared up the position. France now had latitude to make with Russia a bilateral arrangement of mutual assistance without hindering the negotiation and conclusion of a multilateral pact of non-aggression.«

soll hier dahingestellt bleiben. Eine Bindung an vorläufige Absprachen im Rahmen eines darüber hinausreichenden Gesamtzweckes kann jedenfalls, da das Gesamtergebnis noch nicht vorliegt, stets nur im Rahmen der zur Zeit der Absprache übersehbaren politischen Umstände eintreten, wohingegen jeder den Zusammenhang einer einzelnen Erklärung mit dem politischen Gesamtzweck berührende neue Umstand dazu berechtigt, auch diese frühere Zusage erneut zu diskutieren oder sie für nicht mehr gegeben zu erachten.

Im vorliegenden Fall kann man sich zunächst schon mit gutem Grunde fragen, ob die Bindung, das Gehaltensein an eine früher erklärte Bereitwilligkeit, in ein bestimmtes Sicherheitssystem einzutreten, »zumutbar« bleibt, wenn nach dieser Erklärung zwei der vorgesehenen Partner einen ausdrücklich und ausschließlich gegen den Erklärenden gerichteten (vgl. dazu diese Zeitschr. Bd. V, S. 626) militärischen Beistandspakt abgeschlossen haben. Wenn daher dem Vertreter der deutschen Botschaft in einer Unterredung im Foreign Office vorgehalten wurde (s. Blaubuch Nr. 35, S. 51), »daß mit Bezug auf solche militärischen Bündnisse in der Erklärung des Freiherrn von Neurath vom 12. 4. keinerlei irgendwie geartete Einschränkung (qualification) weder im Hinblick auf die Gegenwart noch auf die Zukunft enthalten gewesen sei«, so muß demgegenüber die Erwartung der Deutschen Regierung, daß im Rahmen des geplanten Sicherheitssystems kein ausschließlich gegen Deutschland gerichtetes Militärbündnis abgeschlossen werde, schlechthin als selbstverständlich angesehen werden.

Trotzdem liegt hier noch nicht der Hauptpunkt für die Beurteilung der Tragweite der deutschen Erklärung. Der französisch-russische Pakt greift in zweifacher Weise über den Bereich des geplanten östlichen Sicherheitssystems, wie die Deutsche Regierung es aufgefaßt wissen wollte, und daher über den Inhalt ihrer Erklärung vom 12. April hinaus:

Einmal hinsichtlich der an diesem System beteiligten Staaten. Die Deutsche Regierung hatte schon in ihrem ersten Memorandum vom 8. September 1934 (unten S. 575 a. E.) zur Beantwortung des Entwurfs der französischen Regierung vom 27. Juni 1934 (unten S. 571) die Frage gestellt, »aus welchem Grunde Frankreich zu der Rolle eines Garanten des Ostpaktes berufen wäre...«. Sie hatte ferner in ihrem Memorandum vom 26. März 1935 ihre positiven Vorschläge für die etwaige Struktur eines Ostpaktes mit den Worten begonnen, daß gewisse Vereinbarungen zwischen den »an den osteuropäischen Fragen interessierten Mächten« (vgl. Blaubuch Nr. 9, S. 19) eingegangen werden sollten, eine Formulierung, die angesichts der eben zitierten Stelle des Memorandums vom 8. September 1934 eindeutig ist. Macht man sich klar, daß die umstrittene

Erklärung vom 12. April 1934 nichts weiter ist als eine Interpretation des Memorandums vom 26. März 1935, die Aufklärung eines in den deutschen Vorschlägen zweifelhaft gebliebenen Punktes (die englische Rückfrage vom 11. 4. — Blaubuch Nr. 11, S. 21 — nimmt ausdrücklich auf das Memorandum vom 26. 3. Bezug, und die deutsche Erklärung vom 12. 4. ist die Antwort auf diese Rückfrage), so muß angenommen werden, daß die Erklärung vom 12. 4. den Fall einer Zuziehung Frankreichs zu den in Rede stehenden besonderen Beistandsverträgen garnicht umfaßte. Die Beteiligung Frankreichs an dem System des Ostpaktes war überhaupt eine offene Frage geblieben.

Durch den französisch-russischen Vertrag wird aber zweitens über die Frage der beteiligten Staaten hinaus auch sachlich ein neues Element in die Situation hineingetragen.

Der Einwand der Deutschen Regierung gegen den französisch-russischen Vertrag richtet sich von vornherein weniger gegen die politische Wirkung dieses Paktes in dem besonderen Bereich der Ostpaktverhandlungen, als daß er seine Berechtigung auf das Verhältnis dieses Paktes zu dem Locarnovertrag gründet. Es handelt sich also um die politische Wirksamkeit dieses Vertrages in einem Bereich, der nach dem konkreten politischen Sinn jener Erklärung vom 12. 4. gar nicht ins Auge gefaßt war. Dies war ebensowenig der Fall, wie z. B. die Frage, ob einer der etwa einzugehenden Verträge mit dem Völkerbundspakt oder anderen politischen oder auch nicht politischen Rechtsnormen möglicherweise in Widerspruch treten würde, durch die deutsche Erklärung vorweg und sozusagen in blanco beantwortet und eine solche Unvereinbarkeit in Kauf genommen sein konnte. Der Wirkungsbereich dieser Erklärung beschränkte sich vielmehr auf die im Rahmen der Verhandlungen allein erheblichen und ins Auge gefaßten Beziehungen, nämlich die politische Wirkung partikulärer Beistandsverträge im östlichen Raum, in ihrem Verhältnis zu dem geplanten östlichen Sicherheitspakt. Jeder über diesen naturgemäßen Bereich der durch die deutsche Erklärung gegebenen Festlegung hinausgehende, mit dem Abschluß eines solchen partikulären Vertrages zusammenhängende Umstand berechtigte die deutsche Regierung, die Verhandlung über diesen Gegenstand wieder als offen anzusehen.

* * *

Die Verhandlungen um den Abschluß eines westlichen Luftpaktes zerfallen in zwei getrennte Fragenkreise. Die Absicht, zu einem Vertrage zur Begrenzung der Luftrüstungen zu kommen, scheiterte bislang an der Unmöglichkeit, einen solchen ohne Rücksicht auf die russischen Luftrüstungen durchzuführen. Völkerrechtlich sind interessanter die Verhandlungen zum Abschluß eines westlichen Luftsicher-

heitspaktes, der zwischen den Unterzeichnern des Locarnovertrages geplant war. Eine in den Verhandlungen besonders hervorgetretene Frage soll hervorgehoben werden: die Meinungsverschiedenheit über die französische Anregung auf Ergänzung des geplanten Luftpaktes durch einzelne bilaterale Verträge. Dieser Gedanke war — nachdem die deutsche Regierung die Anregung eines Luftpaktes als solchen ¹⁾ durch ihre Note vom 14. Februar ²⁾ angenommen hatte — erstmalig in dem Communiqué der Stresa-Konferenz vom 14. April 1935 ³⁾ zum Ausdruck gekommen, um dann zu einem Kernpunkt der Verhandlungen über den Luftpakt zu werden. Von deutscher Seite war diesem Gedanken von Einzelverträgen zur »Ausführung« des Kollektivpaktes von vornherein entgegengetreten worden, vor allem mit dem Hinweis darauf ⁴⁾, daß es faktisch unmöglich sei, zwischen A und B zu vereinbaren, wie man sich im Falle der Anwendung des gemeinsamen Paktes gegen C und gleichzeitig zwischen A und C, wie man sich im Falle der Anwendung desselben Vertrages gegen B im einzelnen verhalten wolle. Damit war die Gefahr einer einseitigen Ausführungsvereinbarung zu dem Kollektivvertrag dargelegt. Von britischer Seite hat man, um dem französischen Wunsch doch nach Möglichkeit entgegenzukommen, der Deutschen Regierung im Laufe der Verhandlungen verschiedentlich zugesagt, daß man dafür Sorge tragen werde — und die deutsche Regierung solle darauf vertrauen, daß man diesen Standpunkt behaupten werde —, daß diese Ausführungsverträge auf den Geist und die Grundsätze des Locarnovertrages basiert und nicht mit dem Locarnogleichgewicht in Widerspruch treten würden ⁵⁾, daß man auch mit Deutschland einen solchen bilateralen Vertrag abschließen werde ⁶⁾ und daß endlich die Verträge gemeinsam und öffentlich verhandelt und als Annexe zu dem gemeinsamen Vertrag publiziert werden würden ⁷⁾. Die deutsche Regierung wird zweifellos den politischen Wert einer solchen Erklärung der Regierung des Vereinigten Königreichs voll gewürdigt und die ausgesprochene Bitte um Vertrauen als einen Faktor von größter Bedeutung in Rechnung gestellt haben. Nur hatte leider der kurz vorangegangene Schriftwechsel über die Auslegung des Locarnovertrages anlässlich des russisch-französischen Paktes ⁸⁾ eine grundlegende, und auch im vorliegenden Fall ausschlaggebende Meinungsverschieden-

1) vgl. diese Zeitschr. Bd. V, S. 109.

2) a. a. O. S. 111.

3) unter Ziff. 4; s. ds. Zeitschr. Bd. V, S. 352.

4) Blaubuch Nr. 19, S. 30.

5) Vgl. Blaubuch Nr. 36 (S. 52), 46 (S. 61).

6) Vgl. Blaubuch Nr. 50 (S. 64).

7) Vgl. Blaubuch Nr. 57 (S. 72, 74).

8) Vgl. Blaubuch Nr. 27 ff. (S. 47 ff.).

heit der deutschen und der britischen Regierung darüber zu Tage treten lassen, was den »Geist der Locarno-Verträge«, das »Locarno equilibrium«, wie es der britische Außenminister genannt hatte, ausmacht, eine Meinungsverschiedenheit, die den Gehalt der englischen Zusage in den Augen der deutschen Regierung beeinträchtigen mußte. Man war den deutschen Bedenken in der Tat nur scheinbar entgegengekommen. Es handelt sich bei der Streitfrage um die Vereinbarkeit des französisch-russischen mit dem Locarno-Vertrag und bei der Beurteilung der Bedeutung bilateraler Ausführungsverträge zum Luftpakt — und damit eigentlich zum Locarno-Vertrage, dessen Ergänzung ja der Luftpakt dienen sollte — im Grunde um genau das gleiche Problem: nämlich um das Funktionieren der Locarno-Konsultation. Von Anbeginn an, seit Abschluß des Locarno-Vertrages, hatte die französische Regierung versucht, diese Konsultation, d. h. die gemeinsame Besprechung zwischen allen Beteiligten über etwaige Maßnahmen im Rahmen des Vertrages, entweder im Wege anderer Abreden geradezu durch eine einseitige Konsultation¹⁾ zu ersetzen oder aber deren Wirkung auf andere Weise politisch zu paralisieren. Der erstere Versuch wurde z. B. im Verlauf der englisch-französischen Verhandlungen um die Anwendung von Art. 16 des Völkerbundspaktes gemacht, wo die französische Note vom 5. Oktober 1935²⁾ den Engländern eine einseitig französisch-englische Konsultation im Falle einer Anwendbarkeit des Locarno-Vertrages nahelegte (ein Verlangen, das ganz ohne Zweifel mit dem Sinn des Locarno-Vertrages in Widerspruch stand). Die zweite Methode schlug die französische Regierung mit den schon in Locarno selbst abgeschlossenen Verträgen mit Polen und der Tschechoslowakei ein, um sie neuerdings in politisch noch unendlich viel wirksamerer Weise mit dem französisch-russischen Pakt fortzusetzen. Alle diese drei Verträge hatten den Zweck, das Risiko für Frankreich aus einem ihm etwa ungünstigen Ergebnis einer Locarnokonsultation dadurch zu paralisieren, daß ihm jedenfalls (und »immédiatement«) die Hilfe jener nicht an den Rheinpakt gebundenen Mächte sicher war. Diese Wirkung nun des französisch-russischen Paktes, daß bei der im Garantiefalle notwendig werdenden Entscheidung über die Auslegung des Locarno-Vertrages die britische und die italienische Stimme um ein erhebliches an Gewicht für die französische Regierung verloren, hielt die britische Regierung für mit der Idee des Locarnogleichgewichts vereinbar. Sie hielt es gleicherweise mit dem Wesen dieses Gleichgewichts für vereinbar, als neuerdings eine Interpretation des Kollektivvertrages notwendig wurde, eine — wie aus dem übereinstimmenden Wortlaut der Noten der be-

¹⁾ Wie sie etwa schon in den Entwürfen eines Garantiepaktes zwischen Frankreich und Großbritannien von 1922 vorgesehen war.

²⁾ Vgl. oben S. 380.

teiligten Regierungen hervorgeht — gemeinsam vereinbarte Front von vier Regierungen gegen eine zu bilden, anstatt, wie es vielleicht dem »Geist von Locarno« besser entsprochen hätte, den Vorschlag zu machen, die Frage der Vereinbarkeit des Russenpaktes mit dem Locarnovertrag in einer gemeinsamen Konferenz der Locarnomächte zu verhandeln ¹⁾. Bei dieser Sachlage muß das Mißtrauen der deutschen Regierung gegen die Einführung einer juristischen Grundlage für eine einseitige Konsultation über die Art und Weise der Ausführung eines zur Ergänzung des Locarnovertrages gedachten Luftpaktes, wie sie die vorgeschlagenen bilateralen Verträge ja darstellen würden, verständlich sein ²⁾.

Mandelsloh.

Materialien zu dem Plan eines Ostpaktes

1. Englischer Wortlaut des Memorandums der französischen Regierung vom 27. Juni 1934 *)

EASTERN PACT AS OUTLINED IN MEMORANDUM COMMUNICATED BY THE FRENCH AMBASSADOR, JUNE 27, 1934.

I. — *Treaty of Regional Assistance to be signed by Poland, Russia, Germany, Czechoslovakia, Finland, Estonia, Latvia, Lithuania.*

PART I.

(1) THESE countries would bind themselves, in conformity with the Covenant of the League of Nations, immediately to lend assistance to one another in the case of attack by one contracting State on another.

(2) No support would be given by any of the signatories to an aggressor country not a party to the treaty.

¹⁾ Ein nicht uninteressantes Intermezzo geben die Dokumente Nr. 13—17 des Blaubuchs wieder. Die englische Regierung hat unter Berufung auf den Locarnovertrag (vergeblich) versucht, von der französischen Regierung vor Abschluß des Russenpaktes eine Mitteilung über den Inhalt des geplanten Paktes zu erhalten, anscheinend in dem Gefühl, daß dem Locarnovertrag eine vorgängige Erörterung der Frage der Vereinbarkeit der beiden Verträge besser entspräche.

²⁾ Die britische Regierung hat der deutschen Regierung, entgegen deren Vorschlag, von dem Inhalt des französischen Entwurfes eines Luftpaktes keine Mitteilung gemacht. Weder dieser Entwurf noch der anderer Regierungen (insbesondere auch nicht der am 25. 5. 1935 übergebene deutsche Entwurf) sind in dem Blaubuch veröffentlicht. Einiges über einen etwaigen Inhalt des Luftpaktes ergeben die dem deutschen Botschafter am 6. 3. 1936 vorgelegten Fragen: Blaubuch Nr. 57 (S. 72 (74)).

*) Am 12. Juli 1934 durch den britischen Botschafter in Berlin überreicht. Cmd. 5143 (Misc. Nr. 3 [1936]). Bezüglich des bisher bekannten Materials s. oben S. 565, Fußnote 4.