

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Jürgen Spenz

Zur Vorgeschichte
des Beitritts Deutschlands
zum Völkerbund

B 19/64
6. Mai 1964

Jürgen Spenz, Dr. phil., Referent am
Institut für Auswärtige Politik, Hamburg, geb.
8. Juni 1933 in Hamburg.

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn Rhein, Königstraße 85.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänse-
markt 21/23, Tel 34 12 51 nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und
Zeitgeschichte“

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung
DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum
Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustel-
lung

Bestellungen von Sammelmappen für die Bei-
lage zum Preise von DM 5,— zuzüglich Ver-
packungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus
Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Mei-
nungsäußerung der herausgebenden Stelle
dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung
und Urteilsbildung.

Deutschlands Orientierung zwischen Ost und West in der Vorgeschichte seines Beitritts zum Völkerbund 1924-1926

Deutschland, Rußland und der Westen

Das Problem der „Ost- oder Westorientierung“ in der Außenpolitik der Weimarer Republik hat schon mehrfach¹⁾ das Interesse der zeitgeschichtlichen Forschung gefunden, und kürzlich hat Lionel Kochan den Versuch unternommen, die Beziehungen zwischen dem Westen, der Weimarer Republik und der Sowjetunion unter dem Gesichtspunkt eines „Ringens um Deutschland“ zusammenzufassen²⁾. Dieser Gesichtspunkt ist auch für die diplomatische Vorgeschichte des deutschen Beitritts zum Völkerbund sehr fruchtbar.

Der Versailler Vertrag hatte die Friedensordnung vorwiegend auf die wirtschaftliche, militärische und territoriale Schwächung des Besiegten und seine Kontrolle durch die Sieger gegründet. Tendenzen, Deutschland politisch irgendwie an den Westen zu binden (etwa durch seine Aufnahme in den auf der Pariser Friedenskonferenz gegründeten Völkerbund) und damit ein außenpolitisches Korrelat zur inneren Demokratisierung Deutschlands zu schaffen³⁾, unterlagen gegen das französische Bestreben, den Besiegten zu ächten und einstweilen aus der Friedensordnung auszuschließen. Zwar hat es in Paris an englischen Hinweisen⁴⁾ auf die Bedenklichkeit dieses Verfahrens angesichts der Randlage Deutschlands zum kommunistischen Rußland nicht gefehlt, doch der Versailler Vertrag enthielt nur wenige und, wie sich erweisen sollte, unzureichende Vorkehrungen⁵⁾, um eine deutsch-russische Verständigung für die Zukunft unmöglich zu machen. Die außenpolitische Handlungsfreiheit blieb Deutschland im wesentlichen erhalten. 1919 lehnte Deutschland die Teilnahme an der alliierten Blockade gegen

die Sowjetunion ab; 1920 erklärte es sich im polnisch-russischen Konflikt für neutral. Knapp zwei Jahre später folgte der Vertrag von Rapallo. K. D. Erdmann hat zwar nachgewiesen⁶⁾, daß dies Ereignis, das im Konferenzsaal von Genua wie eine Bombe wirkte, ohne unmittelbare Folgen für die materiellen Verhandlungen der Konferenz blieb. Um so stärker waren die allgemein politischen Auswirkungen. Die alliierte Politik zur Isolierung der Sowjetunion, zu der auch der cordon sanitaire der Randstaaten gehörte, war durchbrochen. Deutschland hatte sich aus der ihm in Paris zudiktierten Isolierung gelöst. Eine deutsch-sowjetische Blockbildung gegen den Westen⁷⁾ schien nicht ausgeschlossen, die die für das französische Sicherheitssystem so wichtigen Randstaaten, insbesondere Polen, gegen das sowohl Deutschland wie Rußland territoriale Gravamina hegten, in die Zange nahm und den Kontinent in gefährlicher Weise spaltete. Das harmlose Gesicht des Rapallo-Vertrags als bloßes Kriegsfolgen-Liquidationsabkommen rief bei den Alliierten das anhaltende (treilich unbegründete) Mißtrauen hervor, in Rapallo könnten viel weiterreichende Geheimabmachungen geschlossen worden sein⁸⁾.

Nach dem vergeblichen französischen Ruhrabenteuer beruhte die Anfang 1924 sich anbahnende Regelung der Reparationsfrage auf der Einsicht, daß nur ein wirtschaftlich leistungsfähiges Deutschland zahlen könnte. Der Dawesplan, der aus der Londoner Konferenz (Juli 1924) hervorging, zog die Konsequenzen. Eine absehbare wirtschaftliche Wiedererstarke Deutschlands ließ aber seine politische Ungebundenheit dem Westen in einem noch bedrohlicheren Licht erscheinen. MacDonald schrieb am 25. September 1924 an Herriot: „So-

1) Vgl. insbesondere K. D. Erdmann, Das Problem der Ost- oder Westorientierung in der Locarno-Politik Stresemanns, Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 6 (1955).

2) Lionel Kochan, The Struggle for Germany 1914-1945, Edinburgh 1963, Kap. II und III.

3) Vgl. hierzu W. Conze, Deutschlands weltpolitische Sonderstellung in den zwanziger Jahren, Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 9 (1961) S. 172.

4) Memorandum Lloyd Georges vom März 1919, Kochan a. a. O. S. 13. Anm. 34.

5) Art. 116, 117, 292, 293 des Versailler Vertrags, vgl. Kochan a. a. O. S. 13.

6) K. D. Erdmann, Deutschland, Rapallo und der Westen, Vjh. f. Ztgesch. 11 (1963).

7) The Times 20. 4. 1922: „Germany and Bolshevist Russia are leagued together against the Allied signatories“.

8) Gegenüber deutschen Diplomaten wurde dies Mißtrauen immer wieder laut, z. B. als Deutschland seine weiter unten geschilderten Bedenken gegen den Artikel 16 der Völkerbundssatzung erhob. So der frz. Ministerpräsident Herriot zum deutschen Botschafter v. Hoesch, Hoesch Paris an Ausw. Amt (AA), Tel 578 vom 4. 10. 1924, AA, RM 18. 4.

bald Deutschland sich unter der Wirkung des Dawesplans aufrichten wird, werden wir vielleicht feststellen müssen, daß es seine Handlungsfreiheit und seine Macht gebrauchen will, ohne andere Verpflichtungen anzuerkennen als diejenigen, die es auf Grund des Friedensvertrages annehmen muß, und wenn wir es seine Politik dieser Art auch nur beginnen lassen, werden wir in die größten Verlegenheiten kommen.“⁹⁾ Während die französische Deutschlandpolitik nur langsam aus ihren von Clemenceau und Poincaré vorgezeichneten Bahnen herausfand, befürwortete England es, Deutschland durch eine politisch-vertragliche Lösung, an der Deutschland als freiwilliger Partner teilnahm, enger an den Westen zu binden und seine politische Reintegration in das europäische Konzert anzubahnen. Diesem Zweck diente auch das englische Eintreten für Deutschlands Zulassung zum Völkerbund¹⁰⁾.

Als Inbegriff einer deutschen Westorientierung galt der Beitritt zum Völkerbund aber auch in Moskau. Die sich 1924 anbahnende Normalisierung der deutschen Beziehungen zu den Westmächten wurde von den Sowjets sofort als eine Bedrohung des deutsch-russischen Verhältnisses empfunden. Sie betrachteten den Abschluß des Dawesplans mit noch stärkerem Unbehagen als seinerzeit die Entente-Mächte den Abschluß des Rapallo-Vertrags. Dem ideologisch geprägten Denken der sowjetischen Politiker mußte unter dem Eindruck des unerwartet günstigen Ausgangs der Londoner Verhandlungen wohl zwangsläufig der Verdacht sich aufdrängen, daß nun die situationsbedingte Rapallo-Solidarität der Kriegsbesiegten der tiefergehenden Solidarität der „kapitalistischen“ Mächte gegen das kommunistische Rußland weichen würde¹¹⁾. Die Sowjetunion dachte nicht daran, dieser Entwicklung tatenlos zuzusehen. Damit ist der Rahmen abgesteckt, in welchem die Frage des deutschen Beitritts zum Völkerbund, als Frage der „großen“ europäischen Politik, zu sehen ist.

9) Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart. Bd. VI, Berlin 1961, S. 479.

10) Siehe weiter unten.

11) Anfang September regte das Kollegiumsmitglied des Außenkommissariats Viktor L. Kopp, nachfolgend lebhaft unterstützt vom stellvertretenden Außenkommissar Litwinow, beim deutschen Geschäftsträger in Moskau, v. Radowitz, einen „Meinungsaustausch über verschiedene Fragen“ an. Die Sowjetunion lege besonderen Wert darauf, „über unsere Politik im Anschluß an den Londoner Pakt orientiert zu werden“. Rußland hege die Besorgnis, daß der Pakt auf die deutsche Rußlandpolitik „wesentlichen Einfluß“ gehabt haben könnte. — Radowitz Moskau an AA, 13. 9. 1924, AA, RM 18 4

Bis zum September 1924 war die Frage des deutschen Beitritts zum Völkerbund ein durchaus sekundäres Problem im Rahmen der Westbeziehungen. Der Völkerbund war, aus der deutschen Perspektive betrachtet, nicht viel mehr als ein Organ der Siegermächte zur Aufrechterhaltung und Durchführung des Versailler Vertrags. Frankreich hatte im Völkerbund die Vorherrschaft. Der Weg nach Genf konnte der deutschen Außenpolitik daher kaum positive Entwicklungsmöglichkeiten eröffnen, er schien eher geeignet, Deutschland in das Netz des Versailler Vertrags noch tiefer zu verstricken als es zu zerreißen. Deutschland hat daher in der Völkerbundsfrage nie eine eigene Initiative unternommen. Nur einmal, auf der Pariser Friedenskonferenz, stellte es ein Aufnahmegesuch¹²⁾, und das war, bevor der Bund seine endgültige Gestalt annahm.

Clemenceau brachte damals den deutschen Antrag zu Fall mit der Begründung, daß man erst einmal den Frieden solide etablieren und dafür sorgen müsse, daß Deutschland ihn auch respektiere¹³⁾. Frankreich trachtete den Völkerbund in den Dienst seiner auf die Erhaltung des europäischen Staates status quo gerichteten Sicherheitspolitik zu stellen, nachdem das Scheitern der Verträge mit Großbritannien und den USA sein Sicherheitsbedürfnis unbefriedigt gelassen hatte. Die französische Völkerbundspolitik richtete sich eo ipso gegen Deutschland, dessen außenpolitische Grundtendenz unter dem Versailler Vertrag kaum anders als revisionistisch sein konnte.

Alle Versuche, Deutschland in den Völkerbund zu bringen, die von dritter Seite, das heißt von exneutralen Staaten, und — wenn auch nur zögernd — von England unternommen wurden, scheiterten daher entweder an der deutschen Unlust, in den Völkerbund einzutreten, oder an der französischen Weigerung, Deutschland hineinzulassen.

Trotzdem gab es in der deutschen Regierung keine grundsätzliche Opposition gegen den Völkerbund¹⁴⁾, und nach der Wendung zur Politik der Erfüllung war abzusehen, daß Deutschland irgendwann im Zuge einer „Generalbereinigung“ seines Verhältnisses zu den Westmächten auch in den Völkerbund eintreten würde. Das aber galt als eine Frage poli-

12) Deutsche Noten vom 9. und 29. 5. 1919, Kraus-Rödiger, Urkunden zum Friedensvertrage, Berlin 1920, Bd. I, S. 209, 435.

13) P. Mantoux, Les délibérations du Conseil des Quatre, Paris 1955, Bd. II, S. 286.

14) Vgl. Ausführungen Stresemanns vor dem Reichstag am 28. 2. 1924, Stenograph. Ber. Bd. 361, S. 12530

tischer Zweckmäßigkeit, und gegenüber so wichtigen Problemen wie der Ruhräumung, der Sicherung des Rheinlandes, der Militärkontrolle und der Entwaffnungsfrage war der Völkerbund ein sekundäres Problem.

Es stand für Deutschland fest, daß es nur unter gewissen Bedingungen¹⁵⁾ eintreten würde. Deutschland verlangte, sofort bei seinem Beitritt einen ständigen Sitz im Bundesrat eingeräumt zu bekommen, der als Attribut der Großmächte eine Prestigefrage, aber auch für die wirksame Wahrnehmung deutscher Interessen im Völkerbund unerlässlich war. Die beim Eintritt in den Völkerbund geforderte Erklärung, daß Deutschland seine internationalen Verpflichtungen einhalten wollte, durfte nach deutscher Ansicht auf keinen Fall dazu führen, daß Deutschland aus freiem Willen noch einmal den sogenannten Kriegsschuldparagraphen (Artikel 231 des Versailler Vertrags) anerkannte. Ebenso wurde die These von der Unfähigkeit Deutschlands, Kolonien zu verwalten, zurückgewiesen und die Forderung nach Beteiligung am kolonialen Mandatsystem des Völkerbundes erhoben.

Als Wichtigstes gesellten sich dazu gewisse deutsche Bedenken gegen den Artikel 16 der Bundessatzung. Die Artikel 16 und 17¹⁶⁾ bildeten den wichtigsten Teil der Bundessatzung, weil sie die ultima ratio des Völkerbundes, den kollektiven Machteinsatz zu Sanktionen gegen einen unbefugt zum Angriff schreitenden Staat, zu regeln suchten. Dieser Punkt war für die tatsächliche Macht des Bundes wie auch für die Autorität der unter seiner Ägide gefällten rechtlichen und schiedsrichterlichen Entscheidung von höchster Bedeutung. Artikel 16 war aber auch von Anfang an der umstrittenste Artikel der Bundessatzung gewesen, weil in ihm die Gesichtspunkte der internationalen politisch-militärischen Organisation und der nationalen Souveränität am schärfsten aufeinanderstießen. Artikel 16 in seiner damals gültigen Fassung enthielt einen Kompromiß, der weder die Anhänger der organisierten kollektiven Sicherheit noch die auf ihre volle nationale Souveränität pochenden Staaten befriedigte. Und zwar verpflichtete Artikel 16 Absatz 1 alle Bundesmitglieder, ihre Handels- und Finanzbeziehungen zu einem Angreifer abubrechen und die Blockade zu verhängen. Absatz 3 verlangte bindend die passive militärische Mitwirkung, insbesondere die Gewährung

15) Diese Bedingungen wurden schließlich endgültig im Memorandum der deutschen Regierung an die im Völkerbundsrat vertretenen Mächte vom 29. 9. 1924 formuliert. Text in Ursachen und Folgen . . . , Bd. VI, S. 476—478.

16) Text in Schücking Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. Berlin 1924, S. 600 f.

des Durchmarsches an Völkerbundskontingente anderer Staaten. Andererseits konnte der Völkerbundsrat laut Absatz 2 aktive militärische Maßnahmen nicht verbindlich beschließen, sondern sie den Mitgliedstaaten nur empfehlen. Artikel 16 war also ein unvollkommenes, unklares und lückenhaftes Gebilde. Und während Kanada mit anderen überseeischen Staaten Artikel 16 kritisierte, weil er die nationale Souveränität nicht völlig unangetastet ließ, bemühte sich im Gefolge Frankreichs eine ganze Gruppe europäischer Staaten, Artikel 16 zu einem zuverlässigen Instrument der kollektiven Sicherheit¹⁷⁾ auszubauen.

Die deutsche Regierung monierte¹⁸⁾, daß Artikel 16 für das entwaffnete und geographisch exponierte Deutschland ein zu großes Risiko barg, als Teilnehmer einer Bundesexekution in einen Krieg verwickelt zu werden. Zwar stand wegen der deutschen Entwaffnung eine aktive militärische Beteiligung durch Stellung von Truppen außer Frage. Aber Deutschland hielt auch die Durchmarschgewährung für gefährlich, da sie mit der Preisgabe der deutschen Neutralität gleichbedeutend war. Deutschland hielt daher die Vereinbarung einer „gewissen Neutralität“ für nötig, die etwa dem Status der Schweiz¹⁹⁾ im Völkerbund entsprach.

MacDonald, der im Februar 1924 die erste englische Labour-Regierung bildete, setzte sich mit mehr Energie für den deutschen Beitritt ein. Er gedachte den französischen Widerstand zu überspielen, indem er sich nicht auf lange diplomatische Sondierungen einließ, sondern den deutschen Beitritt auf der 5. Vollversammlung des Bundes im September 1924 offiziell und öffentlich zur Sprache brachte. Es sei unmöglich, über Frieden und Sicherheit zu sprechen, sagte er in einer aufsehenerregenden Rede am 4. September²⁰⁾, wenn mitten unter den Völkerbundsmächten ein „drohender leerer Stuhl“ bliebe, und er forderte, die Frage des deutschen Beitritts nun ein für allemal zu lösen und nicht länger zu vertagen. Unter dem Druck der völkerbundsfreundlichen öffentlichen Meinung, die auch in Deutschland an Boden ge-

17) Die einschlägigen Dokumente, von französischer Seite zusammengestellt, in den Französischen Dokumenten zur Sicherheitsfrage 1919—1923, Amtliches Gelbbuch des Französischen Ministeriums der Auswärtigen Angelegenheiten, eingeleitet von Hermann Oncken, Berlin 1924, S. 153—308. Vgl. auch P. J. Noel Baker, The Geneva Protocol, London 1925.

18) Vgl. verschiedene Aktenstücke in AA, RM 18. 4. Ferner Protokoll des Ministerrats vom 23. 9. 1924, Bundesarchiv (BA), Akten alte Reichskanzlei, R 43/484.

19) M. Feldmann, Die Schweiz im Völkerbund, Europäische Gespräche 3 (1925), S. 549—554.

20) Auszugsweise in Ursachen und Folgen . . . , Bd. VI, S. 474 f.

wann, schien es nicht ausgeschlossen, daß Deutschland noch während der 5. Völkerbundstagung ein Aufnahmegesuch an den Völkerbund richtete. Reichsaußenminister Stresemann, der Staatssekretär im Auswärtigen Amt, von Maltzan, und der Völkerbundsreferent, B. W. von Bülow, sträubten sich jedoch heftig gegen Übereilungen und pochten auf die bereits genannten deutschen Beitrittsbedingungen, deren Erfüllung zunächst auf diplomatischem Wege gesichert werden sollte. Da entsprechende Recherchen in London²¹⁾ und bei der französischen Delegation in Genf²²⁾ ergebnislos blieben, begnügte sich ein Ministerrat am 23. September mit der unverbindlichen Erklärung²³⁾, den Eintritt in den Völkerbund baldmöglichst anstreben zu wollen. Im übrigen wurde ein Memorandum²⁴⁾ an die zehn im Bundesrat vertretenen Mächte aufgesetzt, das diplomatische Verhandlungen über die deutschen Bedingungen anbahnen sollte.

Während dies Memorandum im Auswärtigen Amt vorbereitet wurde, trat eine Wendung ein, die der Völkerbundsfrage eine viel größere Bedeutung für die deutsche Politik gab: Die Sowjetunion schaltete sich ein und erhob in einer Note vom 23. September massive Vorstellungen gegen einen deutschen Beitritt zum Völkerbund²⁵⁾.

Die Sowjetunion nahm den Völkerbund als potentiell Machtinstrument des Westens, als Allianz der „kapitalistischen“ Staaten sehr ernst²⁶⁾. Sie mißtraute vor allem der englischen Politik und fürchtete, Großbritannien könnte sich des Völkerbundes bedienen²⁷⁾, um die Interventions- und Blockadepolitik der

Jahre 1918—1921 zu erneuern. Während der Amtsperiode MacDonalds wurde dies Mißtrauen nur wenig gemildert, um nach dessen Ablösung durch die konservative Regierung Baldwin (6. November 1924) mit Chamberlain als Außenminister wieder erheblich an Tiefe zu gewinnen.

Es bedarf nur weniger Ausführungen, um die Bedeutung eines eventuellen deutschen Beitritts zum Völkerbund für das sowjetische Sicherheitsbedürfnis²⁸⁾ sichtbar zu machen. Die Nicht-Mitgliedschaft Deutschlands war für die Sowjetunion ein cordon sanitaire gegen die dem Bunde unterstellte anti-sowjetische Politik. Solange Deutschland nicht auf den oben erwähnten Artikel 16 der Bundessatzung verpflichtet war, konnte es in einem Konflikt zwischen Sowjetrußland und dem Völkerbund neutral bleiben. Betrachtet man die damaligen Spannungsverhältnisse, so konnte ein solcher Konflikt zum Beispiel seinen Ausgang von einem russisch-polnischen Grenzkonflikt nehmen, bei dem der Völkerbundsrat Rußland zum Angreifer erklärte und die Bundesexekution eröffnete. Die deutsche Neutralität war in diesem Falle ein Faktor von überragender militärischer und wirtschaftlicher Bedeutung. Sie muß nicht nur eine französische Hilfeleistung für Polen — im Rahmen der Bundesexekution — weitgehend vereiteln, weil ein neutrales Deutschland den Durchmarsch verweigerte, sie gestattete es Deutschland auch, seine Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu Rußland aufrechtzuerhalten. Bereits während der alliierten Blockade und im russisch-polnischen Krieg²⁹⁾ hatte die deutsche Neutralität ihren Wert bewiesen.

Trat Deutschland jedoch dem Völkerbund bei und nahm es die Garantie und Sanktionsverpflichtungen der Bundessatzung in vollem Umfang auf sich, so ging Rußland der Schutzschild der deutschen Neutralität verloren. Die Entscheidung über die letztere lag dann in der Hand des Völkerbundsrates³⁰⁾,

21) Protokoll der Ministerbesprechung vom 15. 9. 1924, BA, Akten alte Reichskanzlei R 43/484; Stresemann Vermächtnis Bd I, S 577 f.

22) Müller Bern an AA, Tel 203 und 204 vom 15. 9. 1924 AA, RM 18 4 Der Gesandte Müller hielt sich vorübergehend in Gent auf

23) Wolffs Telegraphisches Büro (WTB) 23. 9. 1924.

24) Memorandum an die Regierungen Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Japans, Belgiens, Spaniens, der Tschechoslowakei, Schwedens, Brasiliens und Uruguays vom 29. 9. 1924, AA, RM 18.4.

25) Siehe weiter unten.

26) Zu den sowjetischen Grundideen über den Völkerbund siehe Note des Außenkommissars Tschitscherin an Präsident Wilson, 24. 10. 1918, in J. Degras, Soviet Documents on Foreign Policy, Bd. I, London 1951, S 112—120 Ferner Note des Außenkommissariats an den Generalsekretär des Völkerbunds vom 15. 3. 1923, in Eudin Fisher, Soviet Russia and the West, Stanford, Calif. 1957, S. 155. Presse-Interview Tschitscherins über die Völkerbundsresolution zum Georgischen Aufstand, 20. 9. 1924, Schuffhess europ. Geschichtskalender 1924, S 311

27) Bericht Tschitscherins vor dem ZEK für Ausw. Angelegenheiten vom 18. 10. 1924, J. Degras, a. a. O. S. 460—469, siehe auch weiter unten.

28) Zur Grundtendenz der sowjetischen Außenpolitik nach 1917 vgl. H. Römer, Sowjetrussische Sicherheitspolitik, in: Vergangenheit und Gegenwart 1933, H. 3, S. 129—146. Chr. Rakovsky, The Foreign Policy of Soviet Russia, in: Foreign Affairs, Juli 1926, S. 582. W. W. Hartlieb, Das politische Vertragssystem der Sowjetunion 1920—1935, Leipzig 1936.

29) L. Kochan, The Struggle for Germany, S. 16—18.

30) Weder für die sowjetische noch für die deutsche Regierung war es eine Beruhigung, daß Deutschland als Mitglied des Völkerbundsrates bei der Feststellung des Angreifers mitwirken und sogar über ein Veto verfügen würde. Beiden Regierungen war es zweifelhaft, ob Deutschland bei der damaligen Lage befähigt sein würde, von diesem Vetorecht wirklich Gebrauch zu machen. Vgl. weiter unten.

das heißt in der Hand jener Mächte, denen Rußland eine schlechthin anti-sowjetische Politik unterstellte. Rußland sah sich dann einem vom Atlantik bis Minsk unter dem Völkerbund zusammengefaßten Europa gegenüber, das Polen in seinen 1920 erkämpften, ethnographisch in keiner Weise gerechtfertigten Grenzen garantierte, und das auf Grund eines Ratsbeschlusses, von dem Rußland sich keiner Unparteilichkeit versah, gegen Rußland vorgehen konnte.

Das hier entworfenene Bild wurde von den Sowjets in den nachfolgend zu schildernden Verhandlungen immer wieder heraufbeschworen. War diese sowjetische Furcht vor dem Völkerbund gerechtfertigt? Wurden nicht Geschlossenheit und Aggressivität der „kapitalistischen“ Welt übertrieben und die Funktionsfähigkeit des Bundes überschätzt? Zweifellos enthielt die damals fünfjährige Bundesgeschichte wenig, um diese hohe Meinung zu rechtfertigen. Deutschland mußte sich jedoch, ob dies Bild nun objektiv richtig oder falsch war, mit den sowjetischen Vorstellungen auseinandersetzen, wenn es nicht eine deutsch-sowjetische Entfremdung riskieren wollte. Dabei ist die deutsche Diplomatie allerdings nie ganz den Zweifel los geworden, ob die sowjetische Opposition gegen den deutschen Eintritt in den Völkerbund nur ihren Grund in einem aufrichtigen, defensiven Sicherheitsbedürfnis hatte, oder ob sie nicht vielmehr dem — aggressiven — diplomatischen Ziel diene, die deutsche Verständigungspolitik nach Westen, zu der der Völkerbundsbeitritt gehörte, zu durchkreuzen, Deutschland im Westen zu kompromittieren und es auf diese Weise zu einer Ostorientierung zu zwingen, die den Gegensatz zwischen Siegern und Besiegten verewigte und eine Konsolidierung der „kapitalistischen“ Welt gegen Sowjetrußland verkündete. In allen Verhandlungen wirkte sich dieser deutsche Zweifel als restriktives Element aus, und nur aus der Doppelpoligkeit des ständigen Abwägens von berechtigtem Sowjetinteresse und der Furcht vor einer taktisch begründeten Verführung durch Moskau ist die vorsichtige, zähe, in jeder Phase sorgfältig mit den Westverhandlungen abstimmende deutsche Rußland-Politik in der Völkerbundsfrage zu verstehen.

Am 23. September, während in Berlin der Ministerrat über den deutschen Beitritt beriet, übergab der stellvertretende Außenkommissar Litwinow dem deutschen Geschäftsträger in Moskau ein Memorandum⁹¹⁾ zur Frage des deutschen Beitritts, das dieser sofort der Eile

31) Radowitz an AA, Tel 665 vom 23. 9. 1924, AA, RM 18.4.

halber unverschlüsselt nach Berlin übermittelte. In diesem Schriftstück wurde — neben einer mehr oder weniger geschickt auf die deutschen Ressentiments gegen Versailles abgestimmten Polemik — mit der Feststellung, durch seinen Beitritt zum Völkerbund gerate Deutschland „in Kollision mit der Rapallo-Politik“, ein sehr ernster Ton angeschlagen. Die Behauptung, Rapallo und der deutsche Beitritt seien unvereinbar, deutete an, daß Sowjetrußland Deutschland vor eine Entscheidung zwischen beiden zu stellen gedachte. Das Memorandum bestand darauf, daß es hier nur eine ganze Entscheidung, entweder in der einen oder in der anderen Richtung, geben könne, mit allen Konsequenzen, ohne Mittelweg: „Durch den Eintritt in den Völkerbund tritt Deutschland einer bestimmten Koalition bei, Deutschland wird dadurch zum Satellit . . ., Deutschlands Politik kommt dadurch in Kollision mit der Rapallo-Politik. Dem eigenen Wunsch zuwider, durch die Macht der Tatsachen wird Deutschland auf diese Weise in solche Kombinationen und Aktionen hineingezogen, welche es in Konflikte mit uns führen werden. Deutschland wird zu einem Faktor der Machtpolitik der Entente-Staaten herabsinken.“ Hier wurde also das Problem einer deutschen Ost- oder Westorientierung in der Völkerbundsfrage zum ersten Male in voller Deutlichkeit gestellt.

Neben der Drohung fehlte nicht die Lockung. Das Memorandum enthielt Anspielungen auf das Problem der osteuropäischen Grenzen. Der Völkerbund sei „eine zum System erhobene Verewigung der bestehenden Grenzen und speziell der Versailles-Grenzen . . . Die jetzige Grenze in Schlesien ist auch dabei inbegriffen sowie auch gewisse andere uns näher berührende Grenzen“. „Keine formelle Reservation“ könne Deutschland über die Anerkennung dieser Tatsachen hinweghellen, wenn es dem Bunde beiträte. Die Suggestion ließ kaum an Deutlichkeit zu wünschen übrig, wenn die Sowjetnote weiter ausführte, daß das von der Sowjetunion im Gegensatz zum Völkerbund erstrebte Friedenssicherungssystem ethnographisch und plebiszitär regulierte Grenzen zum Ziel hätten. Beruhten doch die deutschen Proteste gegen die deutsch-polnische Grenzziehung und die oberschlesische Regulierung eben darauf, daß diese Prinzipien zuungunsten Deutschlands verletzt worden waren. Wenn sich die russischen Erwägungen auch in keiner Punkt zu einem konkreten Angebot verdichteten, wurde zwischen den Zeilen doch zweifellos die Möglichkeit eines deutsch-russischen Zusammengehens in der polnischen Frage sichtbar, sofern Deutschland zum Verzicht auf den Völkerbundsbeitritt bereit war.

Diese Interpretation ist um so berechtigter, als bald darauf das russische Angebot in deutlicherer Form wiederholt wurde³²). Aus den Vorarbeiten und Entwürfen³³) für das deutsche Memorandum an die Ratsmächte, aus dem Protokoll des Ministerrats vom 23. September³⁴) und dem endgültigen Text des deutschen Memorandums³⁵) läßt sich nun rekonstruieren, welchen Einfluß die sowjetische Intervention auf die deutsche Haltung in der Völkerbundsfrage nahm. Der deutsche Vorbehalt zu Artikel 16 wurde zur Forderung nach absoluter Befreiung Deutschlands von sämtlichen Verpflichtungen dieses Artikels verschärft. Vor der Ministerratssitzung war nur von einer „gewissen Neutralität“ Deutschlands — „wie die Schweiz“ — die Rede gewesen, und im Ministerrat selbst wurde dieser Punkt von den meisten Kabinettsmitgliedern nur für „wünschenswert“ gehalten, nicht aber für unbedingt nötig. Nach dem endgültigen Wortlaut des Memorandums hingegen verlangte Deutschland bei einem Beitritt zum Völkerbund die Wahrung seiner vollen Neutralität, und in den nachfolgenden Auseinandersetzungen mit Moskau führte die deutsche Regierung ihre Haltung zu Artikel 16 als Beweis dafür an, daß sie bestrebt sei, trotz eines eventuellen Beitritts zum Völkerbund ihr Verhältnis zur Sowjetunion ungetrübt zu erhalten³⁶).

Auch die Erwähnung der polnischen Frage in der sowjetischen Note ging nicht spurlos am deutschen Memorandum an die Ratsmächte vorüber. Vor dem Ministerrat war erwogen worden³⁷), ob eine Zurückweisung der deutschen Alleinschuld am Kriege von 1914/18 nach Artikel 231 des Versailler Vertrages, die Deutschland anläßlich seines Beitritts zum Völkerbund aussprechen wollte, auch einen Vorbehalt gegen gewisse materielle Bestimmun-

gen des Versailler Vertrags einschließen könnte. Die juristische Antwort darauf fiel völlig negativ aus, und im Entwurf des Memorandums an die Ratsmächte war dann auch nur eine Formulierung enthalten, die die moralische Belastung des deutschen Volkes durch den Artikel 231 zurückwies. Es ist nun bemerkenswert, daß in der endgültigen Fassung des Memorandums trotzdem der Versuch unternommen wurde, auch einen Vorbehalt gegen materielle Bestimmungen des Versailler Vertrags, und zwar gegen die Regelung der deutschen Ostgrenzen, aufzunehmen. Es hieß, daß Deutschland zur Erfüllung seiner internationalen Verpflichtungen zwar entschlossen sei, aber die Erklärungen aufrechterhalte, die es zu diesen Verpflichtungen bei früheren Gelegenheiten abgegeben habe. Das bezog sich, wie Maltzan nach Moskau telegraphierte³⁸), auf die deutsch-polnische Grenze. Deutschland habe hiergegen vor und bei der Unterzeichnung des Versailler Vertrags protestiert, da die Grenze Wilsonschen Grundsätzen nicht entspreche und insbesondere mit dem ethnographischen Prinzip nicht vereinbar sei. Mit diesem Argument begegnete Maltzan dem russischen Argument, daß Deutschland nach seinem Beitritt zum Völkerbund in der polnischen Frage die Hände gebunden sein würden.

Im Oktober, November und vor allem im Dezember 1924 fanden weitere deutsch-sowjetische Fühlungsnahmen in der Völkerbundsfrage statt³⁹), wobei die Sowjetunion eindeutig als der treibende Teil zu erkennen ist. Mehr als einmal suchte Berlin nachzuweisen, daß der deutsche Beitritt unter den genannten Bedingungen weder die Aufrechterhaltung guter deutsch-russischer Beziehungen noch eine Verständigung über die polnische Frage unmöglich mache, wobei das Endziel für Deutschland und Rußland „wohl in der Zurückdrängung Polens auf seine ethnographischen Grenzen läge“, wie Maltzan am 13. Dezember nach Moskau telegraphierte⁴⁰). Die Sowjetunion benutzte die polnische Frage jedoch nur als Köder für andere Ziele. In der Nacht vom ersten zum zweiten Weihnachtstag 1924 erklärte der sowjetische Volkskommissar Tschitscherin dem deutschen Botschafter Graf Brockdorff-Rantzau⁴¹), Moskau wünsche den Ra-

32) H. Helbig, Die Träger der Rapallo-Politik, Göttingen 1958, S. 164 ff., Th. Schieder, Die Probleme des Rapallo-Vertrags, Köln 1956, S. 60 f.

33) Denkschrift für das Kabinett über die Frage des Eintritts Deutschlands, pr. 19. 9. 1924; Ergänzende Aufzeichnung dazu, pr. 19. 9. 1924; Nachtrag dazu, undatiert, alles AA, RM 18.4.

34) Protokollarische Aufzeichnungen des Staatssekretärs Meissner (Büro Reichspräsident), der Ministerialdirektoren Kiep (Ausw. Amt) und Kempner (Reichskanzlei), BA, Akten alte Reichskanzlei R 43/484

35) Wie Anm. 24.

36) Stresemann an Botschafter Moskau, Tel 465 vom 21. 10. 1924, AA, RM 18.4. Aufzeichnung Stresemanns über Unterredung mit dem russischen Botschaftsrat Brodowski vom 26. 9. 1924, AA, RM 18.4, verkürzt in Stresemann Vermächtnis Bd. I, S. 586 f.

37) Aufzeichnung Stresemanns über Unterredung mit dem engl. Botschafter Lord D'Abernon vom 17. 9. 1924; Stresemann an Müller Bern, 22. 9. 1924; Müller Bern an Stresemann, Tel 214 vom 22. 9. 1924, alles AA, RM 18.4.

38) Maltzan an Brockdorff-Rantzau, Tel. 568 vom 13. 12. 1924, AA, StS ORu. 1.

39) AA, RM 18.4, 18.5, StS ORu. 1. Neben den in Anm. 32 genannten Werken von Schieder und Helbig siehe auch Z. J. Gasiorowski, The Russian Overture to Germany of December 1924, Journ. of Mod. Hist. 60/2 (1958), S. 99 ff.

40) Maltzan an Brockdorff-Rantzau, Tel 568 vom 13. 12. 1924, AA, StS ORu. 1.

41) Rantzau an Stresemann, Brief vom 29. 12. 1924, Anlage AA, StS ORu. 1.

palo-Vertrag durch einen deutsch-russischen Neutralitätsvertrag zu ergänzen, und zwar dachten die Russen an einen unbeschränkten Neutralitätsvertrag, der die deutsche Neutralität im Falle eines russischen Verteidigungs- wie Angriffskriegs gewährleisten sollte⁴²⁾. Das wurde nun von den Sowjets als Voraussetzung für eine gemeinsame Behandlung der polnischen Frage bezeichnet.

Das Vorgehen der deutschen Regierung in der Völkerbundsfrage nach Beginn der russischen Interventionen im September zeigt, daß sie einen mittleren Kurs einzuschlagen suchte. In dem grundsätzlich gefaßten Entschluß zum Völkerbundseintritt ließ sie sich durch Moskau nicht irremachen. Andererseits versuchte sie die russischen Bedenken wegen eines Verlustes der deutschen Neutralität durch eine Verschärfung ihres Vorbehalts gegen Artikel 16 zu zerstreuen und Rußland auf dieser Basis mit dem deutschen Beitritt zu versöhnen. Nichts wäre verkehrter, als die deutsch-russischen Fühlungnahmen über Polen als konkrete Vorbereitung einer gemeinsamen und gewalt-samen Revisionspolitik und somit als einen frühen Vorläufer des Molotow-Ribbentrop-Paktes anzusehen. Keine von beiden Regierungen konnte damals erstlich an einen Angriff auf Polen denken, wie denn auch Rantzau den Russen gleich entgegenhielt, die Ansprüche gegen Polen „mit Gewalt durchzusetzen, sei gegenwärtig aber völlig aussichtslos, ein derartiger Versuch wäre Wahnsinn“⁴³⁾.

Moskau dachte im Zusammenhang mit dem deutschen Eintritt in den Völkerbund weniger an Polen als an seine eigene Sicherheit, und Deutschland ging auf die polnische Frage ein, weil sie — neben dem Artikel 16 — ein Mittel zu bieten schien, Sowjetrußland trotz Völkerbundsbeitritt „bei der Stange“ zu halten. „Das Haupt-Atout, das wir Rußland gegenüber noch in der Hand haben, ist unsere Aktionsfreiheit gegen Polen“, heißt es in einer späteren Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes⁴⁴⁾.

Bei den Sowjets stießen die deutschen Bemühungen, ihnen die praktische Harmlosigkeit des durch einen deutschen Vorbehalt entschärfen Artikel 16 zu beweisen, vorerst nicht auf das geringste Verständnis. Im Gegenteil hatte sich die sowjetische Position mit der Forderung eines (unbeschränkten) Neutralitätsvertrags in

einer Weise präzisiert, die mit dem deutschen Beitritt zum Völkerbund unvereinbar war und das deutsche Verhältnis zum Westen stark belasten mußte. Deutschland wurde also an Hand der in ihrer Bedeutung letzten Endes doch begrenzten Völkerbundsfrage plötzlich vor außenpolitische Entscheidungen von großer Tragweite gestellt. Solche Entscheidungen vom Range einer Ost- oder Westorientierung lagen damals nicht im deutschen Interesse. Die der deutschen Außenpolitik durch den Versailler Vertrag vorgezeichneten Aufgaben machten ein gutes Verhältnis zum Westen unerlässlich, wie durch die Erfüllungs- und Verständigungspolitik auch anerkannt worden war. Die Weiterverfolgung dieses Weges schien einstweilen das aussichtsreichste Mittel zur Erreichung der unmittelbar bedrängenden Nahziele, wie Ruhräumung, termingerechte Räumung der ersten Rheinlandzone zum 10. Januar 1925 und Militärkontrollfrage, zu sein. Andererseits gab der Rückhalt im Osten Deutschland eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber den Versailler Mächten, in der angesichts der sonstigen Schwäche Deutschlands sein wichtigstes, wenn nicht einziges außenpolitisches Kapital bestand. Die drohende Auspitzung der Völkerbundsfrage zur Notwendigkeit einer unerwünschten Option zwischen Ost und West bildete keinen Anreiz für die deutsche Diplomatie, den deutschen Beitritt zu forcieren. Nachdem die Erörterungen mit den Ratsmächten⁴⁵⁾ keine Aussicht auf eine Berücksichtigung der deutschen Bedenken gegen Artikel 16 eröffnet hatten, legte Deutschland in einer Note an den Völkerbund⁴⁶⁾ noch einmal seinen Standpunkt nieder. Stresemann wollte damit die Völkerbundsfrage einstweilen ver-tagen und es dem Bund selbst überlassen, Deutschland Lösungsvorschläge zu unterbreiten⁴⁷⁾. Dem entsprach es, daß auch die russischen Eröffnungen vom Weihnachtsfest vorläufig unbeantwortet blieben.

Sicherheitspakt, Völkerbundsfrage und Ostbeziehungen

Drei Monate später stellte sich die Völkerbundsfrage unter veränderten Umständen wieder für Deutschland. Am 9. Februar 1925 unter-nahm die deutsche Regierung ihre bekannte Sicherheitsinitiative, die auf den Weg nach Locarno führte. Es war ein defensiver Akt —

42) Mit der Unbeschränktheit des Neutralitätsvertrags verfolgten die Sowjets vermutlich den Zweck, den Unsicherheitsfaktor auszuschalten, der darin lag, daß die Definition des Angreifers Sache des Völkerbundsrats war.

43) Rantzau an AA, Politischer Bericht Nr. 37 vom 5. 12. 1924, AA, StS ORu. 1.

44) Ganz geheime Aufzeichnung vom 27. 9. 1925, AA, StS ORu. 4.

45) Antworten der Ratsmächte auf das deutsche Memorandum vom 29. 9. 1924 und zugehörige Aktenstücke in AA, RM 18 Beiheft zu Bd. 5.

46) vom 12. 12. 1924, AA, RM 18.5.

47) Aufzeichnung Stresemanns zur außenpolitischen Lage vom 3. 1. 1925. Stresemann, Vermächtnis Bd. II, Berlin 1932, S. 21—23.

einmal gegen die französische Rheinpolitik, stark mitbedingt durch die nicht vollzogene Räumung der Kölner Zone am 10. Januar 1925; ferner gegen die Wiederbelebung der Idee einer anglo-französisch-belgischen Entente als Ersatzlösung für das von England abgelehnte Genfer Protokoll. Ziel der deutschen Initiative war die Sicherung der deutschen Westgrenze, während die Ostprobleme völlig unberücksichtigt und offen bleiben sollten. Deutschland wollte sich gegenüber Polen in keiner Weise binden. Aus zwei Gründen war die deutsche Sicherheitsinitiative völlig abseits vom Völkerbund konstruiert. Einmal hatten Sicherheitsregelungen durch den Völkerbund, wie etwa das Genfer Protokoll, generellen Charakter und machten die von Deutschland gewünschte Differenzierung zwischen Ost- und Westfragen unmöglich. Zum anderen mußte ein erneutes Aufwerfen der Völkerbundsfrage wieder zu Schwierigkeiten mit der Sowjetunion führen. Stresemann hatte auch die — allerdings nur vorläufige — Genugtuung, daß der Sowjetbotschafter in Berlin, Krestinski, am 6. März anerkannte⁴⁸⁾, ein Westpakt im Sinne der deutschen Vorschläge müsse nicht notwendig eine Trübung des deutsch-russischen Verhältnisses nach sich ziehen.

Stresemanns Genugtuung war von kurzer Dauer. Der Westen war nicht gesonnen, die Gelegenheit eines politischen Paktes mit Deutschland ohne den Versuch verstreichen zu lassen, der deutschen Ostpolitik einen Riegel vorzuschieben und Deutschland in ein System zur Isolierung Sowjetrußlands einzubeziehen. Wie schon vermerkt, vollzog sich der Regierungswechsel in England im November 1924 unter antisowjetischem Vorzeichen. Auf der Pariser Entrevue am 5. Dezember 1924 gelang es Chamberlain, Herriot von der Notwendigkeit einer gemeinsamen antirussischen Politik zu überzeugen⁴⁹⁾ und die Franzosen davon zurückzuhalten, daß sie von den im Oktober erst aufgenommenen diplomatischen Beziehungen zu Moskau intensiveren Gebrauch machen. Die Gegenleistung, die Chamberlain dafür erbrachte, stand allerdings im Widerspruch

zu dieser Grundausrichtung seiner Politik. Er ging auf die französischen Wünsche einer Wiederbelebung der Entente ein, in der Frankreich einen Ersatz für das Genfer Protokoll zu finden hoffte, dessen Ablehnung durch die konservative englische Regierung bereits voraussehen war. Das englische Kabinett, das Anfang März 1925 über das Genfer Protokoll, die deutsche Sicherheitsinitiative und die französischen Ententeideen zu entscheiden hatte, kritisierte an den letzteren, daß ein Deutschland ausschließender Westpakt das sicherste Mittel sei, eine deutsch-sowjetische Gegenallianz heraufzuführen⁵⁰⁾. Diese Besorgnis gab den Ausschlag für die englische Entscheidung zugunsten der deutschen Sicherheitsvorschläge.

Nachdem Frankreich sich unter englischem Druck und unter vielen Vorbehalten, über die im Sommer 1925 zwischen Paris, London und Berlin verhandelt wurde, zu einem Sicherheitspakt mit Deutschland bereit erklärt hatte, trat eine für Berlin höchst unerwünschte Wendung ein, als beide Westmächte gemeinsam verlangten, daß Deutschland im Zusammenhang mit dem Abschluß eines Sicherheitspaktes auch dem Völkerbund beitreten müsse⁵¹⁾. Im Völkerbundsrat einigten England und Frankreich sich darauf, die in der deutschen Note an den Völkerbund vom 12. Dezember 1924 erneut vorgebrachten Bedenken gegen Artikel 16 wiederum abzulehnen, was der deutschen Regierung in einem Memorandum des Rats⁵²⁾ am 14. März 1925 mitgeteilt wurde. Dadurch erneuerte sich die Gefahr, anläßlich der Völkerbundsfrage zu einer unerwünschten Entscheidung zwischen Ost und West gezwungen zu werden, in sehr viel krasserer Weise. Die Notwendigkeit einer politischen Abstimmung mit der Sowjetunion trat wieder in den Vordergrund. Bereits am 19. März richtete Stresemann eine ausführliche Instruktion an Brockdorff-Rantzau⁵³⁾, in der er das Ratsmemorandum verarbeitete und den Sowjets

50) Belege bei L. Kochan, *The Struggle for Germany*, S. 41—42 und Anm. 37 ff.

51) Havas-Communiqué über die Pariser Entrevue zwischen Herriot, Briand und Chamberlain vom 8. 3. 1925.

52) *Mémoire du Conseil au sujet de la lettre du Gouvernement allemand du 12 décembre 1924*. Journal officiel, Procès-verbaux du Conseil, 1925, S. 490 f.

53) AA, StS ORu. 1 R.M. 574, Konzept, zahlreiche Änderungen und Ergänzungen von der Hand Stresemanns. Durch Kurier übermittelt am 21. 3. 1925. Jetzt auch abgedruckt in: Locarno, Eine Dokumenten-Sammlung Hrsg. v. Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten der DDR, Berlin 1962, S. 70—80 (Dort mit Randbemerkungen Brockdorff-Rantzaus.)

48) Stresemann an Rantzau, Tel. 129 und 133 vom 6. und 10. 3. 1925; Schubert an Rantzau 12. 2. 1925, AA, StS ORu. 1.

49) *Le Matin* vom 7. 12. 1924 über die Pariser Entrevue: «MM. Lloyd George et MacDonald ont pensé qu'on pouvait faire confiance aux soviets. Le nouveau ministère ne pense pas de même; il ne songe pas à déclarer la guerre, mais il les considère, dans toutes les parties du monde, comme l'ennemi le plus à craindre . . . Il faut prévoir, disent les Anglais, le cas où il sera nécessaire de rompre avec les soviets et d'exercer une pression sur eux». Vgl. auch L. Fischer, *The Soviets in World Affairs*, Bd. II, London 1930, S. 578 f.

nunmehr einen *vorbehaltlosen* deutschen Beitritt zum Völkerbund schmachhaft zu machen suchte, wie die Ratsnote ihn verlangte. Er kam zu dem Ergebnis, „daß die Verpflichtungen aus Artikel 16 kein unüberwindliches Hindernis für den Ausbau der deutsch-russischen Beziehungen darstellen würden. Man wird unbedenklich sagen können, daß wir, rein praktisch genommen, durch diesen Artikel die Möglichkeit der Neutralität gegenüber Rußland nicht verlieren“. Die Haltung, die Deutschland hier zu Artikel 16 einnahm, war im Grunde völlig realistisch. Von der Unvollkommenheit und Lückenhaftigkeit des Artikels 16 war schon die Rede, und was Stresemann hier niederlegte, entsprach den Mentalreservierungen, die viele Völkerbundsmitglieder gegenüber Artikel 16 machten. Die sowjetische Reaktion zeigte jedoch sehr schnell, daß auf dieser Grundlage mit Moskau nicht zu verhandeln war⁵⁴⁾. Jeglicher deutsche Beitritt zum Völkerbund, und erst recht ein vorbehaltloser, wurde erneut kategorisch abgelehnt.

Bezeichnend für den taktischen und beweglichen Charakter der deutschen Position ist es, daß gleichzeitig mit den Sondierungen bei den Sowjets Vorstellungen bei den Westmächten erhoben wurden, in denen der entgegengesetzte Standpunkt vertreten wurde. Während Stresemann den Sowjets einen vorbehaltlosen deutschen Beitritt schmachhaft zu machen versuchte, kritisierte er die Ratsnote gegenüber dem Westen, weil sie mit ihrer Forderung eines bedingungslosen deutschen Völkerbundsbeitritts der deutschen Situation nicht gerecht werde⁵⁵⁾. Die Antworten aus dem Westen waren jedoch nicht weniger ablehnend als die aus Moskau^{56a)}.

Die ungewollte Zuspitzung der Situation veranlaßte im Auswärtigen Amt weitgespannte Überlegungen. Sowohl der Verzicht auf den Sicherheitspakt und eine konsequente Ostorientierung wie eine konsequente Westori-

entierung unter Bruch mit Moskau wie auch die Suche nach ganz „anderen Wegen“ wurden erwogen und fanden Fürsprecher in der Umgebung Stresemanns⁵⁶⁾. Der Reichsaußenminister selbst lehnte hingegen radikale Lösungen ab. An Rantzau schrieb er, „daß es ein bedauerlicher Mißerfolg unserer Politik wäre, wenn Deutschland tatsächlich vor eine solche Alternative (Entscheidung zwischen Ost und West — d. VI.) gestellt würde. Unsere ganzen Bemühungen müssen darauf gerichtet sein, diese Alternative zu vermeiden oder zum mindesten ihre gefährlichen Wirkungen abzuschwächen“⁵⁷⁾.

Da Stresemann im Westen auf taube Ohren stieß, versuchte er den Sowjets weiterhin den vorbehaltlosen deutschen Beitritt mit allen Mitteln politischer Überzeugung und juristischer Argumentation als unbedenklich hinzustellen⁵⁸⁾. Auf die Mitwirkung des eine Ostorientierung vertretenden Grafen Brockdorff-Rantzau mußte er dabei weitgehend verzichten, da der Botschafter sich außerstande erklärte, die Berliner Ausarbeitungen in Moskau wirkungsvoll zu vertreten. Ende Juni reiste daher Herbert v. Dirksen, der Leiter der Ostabteilung, mit nach Moskau⁵⁹⁾. Alle Versuche, die Sowjets mittels Argumenten von der praktischen Harmlosigkeit eines vorbehaltlosen deutschen Beitritts zum Völkerbund zu überzeugen, prallten an der Intransigenz ab, mit der die sowjetischen Außenpolitiker am Standpunkt ihres Memorandums vom 23. September des Vorjahres festhielten, bei einem Völkerbundsbeitritt Deutschlands werde sich eine Westorientierung unter Bruch mit der Rapallo-Politik nicht vermeiden lassen⁶⁰⁾. Wenn es Dirksen trotzdem gelang, Tschitscherin in langwierigen Auseinandersetzungen das (mündliche) Zugeständnis zu

56) Schubert an deutsche Botschafter in London und Paris, 6. 4. 1925, AA, RM 18. 5; Geheime Schriftberichte Sthamers und v. Hoeschs, 11. und 10. 4. 1925, AA, RM 18. 6.

57) Stresemann an Rantzau, Tel 190 vom 1. 4. 1925, AA, StS ORu. 1.

58) Am 25. April übergab Rantzau dem stellvertretenden Außenkommissar Litwinow eine schriftliche Zusammenfassung der Ausführungen, die er auf Grund der Instruktion vom 19. März gemacht hatte (abgedruckt bei Schieder, Die Probleme des Rapallo-Vertrags, S. 74 ff.). Außerdem erhielt Litwinow ein Gutachten aus der Feder des Leiters der Rechtsabteilung des Auswärtigen Amts, Gaus, über die „Bedeutung des Artikels 16 der Völkerbundsatzung für Deutschland“ — AA, StS ORu. 2.

59) H. v. Dirksen, Moskau, Tokio, London, Stuttgart 1949, S. 67.

60) Die Sowjetnote vom 2. 6. 1925 (AA, StS ORu. 2) verlangte, ohne auf die deutschen Argumente näher einzugehen, erneut eine kompromißlose Entscheidung zwischen Ost und West.

54) Rantzau führte die Instruktion vom 19. 3. 1925 am 7. April ohne jeden Erfolg aus, nachdem er schon vorher die Ergebnislosigkeit vorausgesagt hatte. Rantzau an AA, für Reichsminister, Tel 249 vom 27. 3. 1925, AA StS ORu. 1; G. Hilger, Wir und der Kreml, Frankfurt/M. 1956, S. 136—137.

55) Erlaß R. M. 830 an v. Hoesch, Paris und Sthamer, London, 13. 4. 1925, AA, RM 18.6.

55a) Chamberlain schrieb an D'Abernon: "The one thing about which I hope there will be no bargaining and no hesitation in any reply that is sent is the entry of Germany into the League of Nations. I hope that the German reply will make it clear beyond a shadow of doubt or contention that Germany will seek admittance to the League without any other conditions than that which have already been accepted. ..." Ch. Petrie, The Life and Letters of Sir Austen Chamberlain, Bd. II, London 1940, S. 274.

entlocken, „daß die Aufrechterhaltung der Vorbehalte geeignet sei, diese Bedenken (gegen einen deutschen Beitritt — d. Vf.) wesentlich herabzumindern“⁶¹⁾, lag das an einer wichtigen deutschen Konzession, die Dirksen mit nach Moskau genommen hatte. Moskau hatte ja seit langem zu erkennen gegeben, daß ihm an einer einseitigen deutschen Argumentation über Artikel 16 nicht viel gelegen war. Sein Ziel waren von Anfang an bindende schriftliche Abmachungen über die Neutralität gewesen. Zu Verhandlungen über solche Abmachungen, die Deutschland bisher strikt abgelehnt hatte, erklärte es sich nunmehr bereit⁶²⁾. Der Entwurf einer „Präambel“, den Dirksen Tschitscherin vorlegte, war die Keimzelle des Berliner Vertrages zwischen Deutschland und Sowjetrußland vom 24. April 1926. Der politische Inhalt dieses ersten Präambel-Entwurfes war jedoch so vage, daß Tschitscherin ihn als „Trinkspruch“ abtat. Sowjetische Gegenvorschläge⁶³⁾ kamen sofort wieder auf das vom Dezember 1924 bekannte Projekt eines unbeschränkten Neutralitätsvertrages zurück, der mit Artikel 16 und dem deutschen Beitritt zum Völkerbund unvereinbar war.

Die hier sichtbar werdenden Gegensätze ließen langwierige Verhandlungen erwarten. Stresemann fürchtete, Parallelverhandlungen mit den Sowjets könnten das Westpaktwerk gefährden, zumindest aber die westlichen Forderungen verschärfen. Es war ein sehr geschickter Schachzug Stresemanns, der von der heiklen Völkerbundsfrage ablenkte, wenn er jetzt die Verhandlungen mit Moskau drosseln ließ, um erst nach Abschluß des Westpaktes weiter zu verhandeln⁶⁴⁾. Mitte August kehrte Dirksen ohne jedes konkrete Ergebnis aus Moskau zurück.

Die Sowjets zogen daraus nicht die Konsequenz, die Verhandlungen abzubrechen. Vielmehr erklärte Litwinow am 27. August dem deutschen Botschafter⁶⁵⁾, die sowjetische Regierung würde über ihre Vorschläge auch dann weiter verhandeln, wenn Deutschland genötigt sein würde, dem Völkerbund beizutreten. Damit war eine der wichtigsten Voraussetzungen für den deutschen Beitritt ge-

schaffen. Deutschland ging jetzt zwar mit dem sowjetischen Plazet zum Völkerbundsbeitritt in die Locarno-Verhandlungen, aber auch mit der Hypothek, eine Regelung zu Artikel 16 auszuhandeln, zu der es sich den Sowjets gegenüber bereits verpflichtet hatte und die schriftliche Abmachungen mit Sowjetrußland im Sinne der Neutralität ermöglichte. Tschitscherin, der am Vorabend von Locarno in Berlin mit Stresemann konferierte⁶⁶⁾, ließ sich von diesem bestätigen, daß die „Richtlinien“ für die deutsche Locarno-Delegation die Aus handlung eines Vorbehalts zu Artikel 16 bindend verlangten. Die Fortsetzung der deutsch-russischen Verhandlungen wurden für die Zeit unmittelbar nach der Locarno-Konferenz in Aussicht genommen.

Deutsche Ostpolitik in Locarno

Nachdem die Hoffnungslosigkeit der deutschen Bemühungen, Sowjetrußland den vorbehaltlosen deutschen Beitritt in den Völkerbund akzeptabel zu machen, feststand, wurde es unumgänglich, die deutschen Bedenken gegen den Artikel 16 wieder in den Westverhandlungen zur Sprache zu bringen. In der Note an Frankreich vom 20. Juli 1925⁶⁷⁾, in der die deutsche Regierung sich offiziell bereit erklärte, in Verbindung mit dem Sicherheitspakt in den Völkerbund einzutreten, wurde gleichzeitig daran erinnert, daß noch die deutschen Bedenken gegen Artikel 16 zu berücksichtigen seien — sehr zum Befremden Briands und Chamberlains, die diese Frage bereits als erledigt angesehen hatten. Da es vor Locarno weder mit dem Osten noch mit dem Westen zu einer detaillierten Auseinandersetzung über Artikel 16 kam, blieb Deutschland nichts anderes übrig, als von sich aus eine Formel zur Berücksichtigung seines Vorbehalts zu entwickeln. Diese vom Auswärtigen Amt entworfene Formel verlangte nicht eine individuelle Sonderregelung, die Deutschland auf Grund seiner Entwaffnung vor der Preisgabe seiner Neutralität durch Artikel 16 schützte, sondern eine allgemeine Interpretation des Artikels 16 in dem Sinne, daß der Tatbestand der Entwaffnung grundsätzlich und allgemein berücksichtigt wurde. In den vorbereitenden Dokumenten für die Locarno-Konferenz⁶⁸⁾ taucht schon jene Formel wortwörtlich auf, die in Locarno als Lösung akzeptiert wurde. Artikel 16 bildete nach einem Wort Briands

61) Rantzau an AA, Tel 453 vom 29. 6. 1925, AA, StS ORu. 3.

62) Vgl. „Richtlinien für die Fortsetzung der Verhandlungen mit Rußland“ vom 21. 6. 1925, AA, StS ORu. 2.

63) Rantzau an AA, Tel 534 vom 18. 7. 1925, AA, StS ORu. 3.

64) Stresemann an Rantzau, Tel 439 vom 14. 8. 1925, AA, StS ORu. 3.

65) Rantzau an AA, Tel 675 vom 27. 8. 1925, AA, StS ORu. 4.

66) Aufzeichnung Stresemanns über Gespräch mit Tschitscherin und Krestinski, 30. 9. und 1. 10. 1925, AA, RM 9. 12.

67) AA, RM 18. 6.

68) Niederschrift Gaus' über die Fragen der Konferenz, undatiert, AA, StS FS. 15, app. 1.

den „Angelpunkt“ der Locarno-Verhandlungen. Es kann nicht im einzelnen dargelegt werden, wie der deutsche Standpunkt in dieser am heißesten umstrittenen Frage sich durchsetzte. Das Ergebnis war die sogenannte Anlage F des Schlußprotokolls von Locarno⁶⁹⁾. In ihr teilten die Außenminister Belgiens, Frankreichs, Englands, Italiens, der Tschechoslowakei und Polens der deutschen Regierung als ihre eigene Auffassung von Artikel 16 mit, „daß jeder der Mitgliedstaaten des Bundes gehalten ist, loyal und wirksam mitzuarbeiten, um der Satzung Achtung zu verschaffen und jeder Angriffshandlung entgegenzutreten“ — und nun folgt der eigentlich entscheidende Satz, der den ersten Teil völlig entwertet — „in einem Maße, das mit seiner militärischen Lage verträglich ist und das seiner geographischen Lage Rechnung trägt“. Deutschland wurde damit konzidiert, daß es sich unter Berufung auf seine Entwaffnung, d. h. auf seine „militärische Lage“, notfalls allen Verpflichtungen des Artikels 16 entziehen konnte. Jedenfalls war das die deutsche Interpretation, der von alliierter Seite nicht offiziell widersprochen worden ist⁷⁰⁾. Es war allerdings keine formelle, juristisch wirksame Befreiung Deutschlands von Artikel 16, und wieweit die Interpretation im Anwendungsfalle wirklich gebrauchsfähig war, blieb offen. Die Anlage F ist ja nie auf die Probe gestellt worden. Offen blieb vor allem die nach Locarno von den Sowjets in Berlin sofort gestellte Frage⁷¹⁾, was denn geschähe, wenn die Alliierten Deutschland im Falle eines Konflikts die Wiederbewaffnung gestatteten und also die Berufung auf die militärische Lage unmöglich machten.

Die Anlage F des Schlußprotokolls von Locarno und der Berliner Vertrag

Mit der Anlage F glaubte Deutschland einen gewissen Spielraum für Abmachungen mit Rußland, die die Neutralität zum Gegenstand hatten, gewonnen zu haben. Zur Zeit von Locarno stand ja bereits fest, daß die Verhandlungen mit den Russen mit dem Ziel derartiger Abmachungen weiterzuführen waren; nur unter dieser Bedingung war das russische Einverständnis mit dem deutschen Völkerbundsbeitritt gegeben. Der deutschen Rußland-Diplomatie stellte sich nunmehr die konkrete Aufgabe, innerhalb dieses Spielraums

69) Das Schlußprotokoll von Locarno und seine Anlagen, hrsg. v. Ausw. Amt, Berlin 1925, S. 40.

70) Protokoll der Sitzung vom 12. 10. 1925, AA, StS FS 15, app. 3.

71) Th. Schieder, Die Probleme des Rapallo-Vertrags, S. 67.

ein Angebot an Rußland zu entwerfen, das a) die Sowjets hinreichend davon überzeugte, daß Locarno und Völkerbundsbeitritt nicht gleichbedeutend mit einer deutschen Westschwenkung waren, das ferner b) dem Westen gegenüber vertreten werden konnte, ohne daß Deutschland sich den Vorwurf zuzog, seine Abmachungen mit Rußland würden sich mit seinen Völkerbundsverpflichtungen überschneiden. Den Ausweg darin zu suchen, daß mit Moskau Abmachungen getroffen wurden, die wegen ihrer Unvereinbarkeit mit den deutschen Bundespflichten geheimzuhalten wären, lehnten Stresemann, Schubert und die Mehrzahl der führenden deutschen Diplomaten ab. Deutschland durch die Preisgabe solcher Geheimabmachungen beim Westen zu kompromittieren und das in Locarno angebahnte Vertrauensverhältnis zu stören, schien zu sehr auf der Linie der sowjetischen Politik zu liegen, als daß Berlin die Werkzeuge dazu liefern wollte.

Die Aufgabe der deutschen Diplomatie war unter diesen Voraussetzungen äußerst delikant. Rußland wollte sich nach wie vor der unbeschränkten deutschen Neutralität versichern. Deutschland war zwar de facto bereit, Rußland gegenüber bei einem Konflikt mit Polen in jedem Falle neutral zu bleiben. Es meinte, sich in der Anlage F die Möglichkeit dazu verschafft zu haben. Denn wenn der Rat Rußland zum Angreifer erklären sollte, wollte Deutschland unter Verweis auf seine geographische und militärische Lage die Teilnahme der Bundesaktion ablehnen und neutral bleiben. Es schien hingegen völlig ausgeschlossen, diese praktische Schlußfolgerung, die Deutschland gegebenenfalls aus der Anlage F zu ziehen gedachte, von vornherein in einem unbeschränkten Neutralitätsvertrag mit Rußland festzulegen. Dies Bild der juristischen Lage der deutschen Rußland-Politik nach Locarno bedarf jedoch einer diplomatischen Einschränkung. Deutschland hatte in den Diskussionen über Artikel 16 nie ein Hehl daraus gemacht, daß der Zweck der deutschen Bedenken darin bestand, auf keinen Fall durch die Völkerbundsmitgliedschaft seine Beziehungen zu Rußland zu belasten oder sich gar in einen Krieg mit ihm verwickeln zu lassen. An der immer wieder als Modellfall herangezogenen Möglichkeit eines polnisch-russischen Krieges, bei der der Bundesrat Rußland zum Angreifer erklärte, hatte Stresemann in Locarno verdeutlicht⁷²⁾, daß Deutschland höchste Gefahr lief, wenn es sich an den unter Artikel 16 vorgesehenen Maßnahmen beteiligte. Selbst eine ge-

72) Protokoll der Sitzung vom 8. 10. 1925, AA, StS FS 15, app. 3a.

ringfügige deutsche Teilnahme an wirtschaftlichen Maßnahmen gegen Rußland könnte von einem gegen Polen und die Bundeskontingente möglicherweise siegreichen Sowjetrußland zum Vorwand genommen werden, um in das entwaffnete und politisch instabile Deutschland einzufallen — Stresemann erinnerte an die kommunistischen Aufstände in Hamburg, Dresden, Thüringen — und das Regime des Bolschewismus bis an die Elbe auszudehnen. Die Schlußfolgerung, die Deutschland gegebenenfalls aus der Anlage F ziehen würde, mußte auch Briand und Chamberlain völlig klar sein. Hinter der Fassade der Anlage F verbarg sich die politische Tatsache, daß England und Frankreich die Sonderstellung Deutschlands als Völkerbundsmitglied gegenüber Rußland akzeptierten. Das galt freilich nur, solange Deutschland einen offenen, juristisch nachweisbaren Widerspruch zu seinen Bundespflichten vermied. Der diplomatische Spielraum war somit größer als der völkerrechtliche.

In diesen völkerrechtlich und diplomatisch verschieden großen Spielraum hinein ist nun das Werk des Berliner Vertrages mit Sowjetrußland vom 24. April 1926 konstruiert. In den ersten Monaten des Jahres experimentierte Berlin mit verschiedenen Formen und Formeln für schriftliche deutsch-sowjetische Abmachungen, die in der deutschen Regierung selbst sehr umstritten blieben und die alle nicht das Gefallen des sowjetischen Partners fanden⁷³⁾. Es war der deutsche Botschafter in Paris, v. Hoesch⁷⁴⁾, der schließlich den zum Erfolg führenden Weg wies. Er schlug vor, anstatt den Abmachungen die vage Form einer Präambel oder eines Protokolls zu geben, den Russen in der Form entgegenzukommen und einen formellen Neutralitätsvertrag zu schließen. Dafür aber sollte der Inhalt unverfänglich und mit dem deutschen Beitritt zum Völkerbund eindeutig vereinbar sein, d. h., es sollte nur ein beschränkter Neutralitätsvertrag geschlossen werden, der allein für den Fall eines sowjetischen Verteidigungskrieges galt. Eine solche Lösung schien möglich, da Artikel 16 bzw. Artikel 17 Rußland nur als potentiellen Angreifer betraf. Das vorher erwogene deutsch-russische Protokoll wurde abgeschwächt und schließlich als Notenwechsel dem Vertrag hinzugefügt.

Diese Lösung hatte den Vorteil, daß sie klar und mit Deutschlands Völkerbundsbeitritt juristisch voll vereinbar war. Es gelang, das auch den Westmächten klarzumachen, die kurz vor Abschluß des Berliner Vertrages unterrichtet

73) AA, RM 9. 3., StS ORu. 5 und 6.

74) v. Hoesch an Schubert, Brief vom 23. 1. 1926, AA, StS ORu. 6.

wurden⁷⁵⁾. Das Befremden Londons und Paris hielt sich in Grenzen und blieb vorübergehender Natur.

Die Lösung hatte jedoch von sowjetischer wie von deutscher Seite eine Schwäche und blieb hinter den vorher gepflogenen Verhandlungen, wie etwa dem deutschen Protokollentwurf⁷⁶⁾, zurück. Diese Schwäche lag in der Einengung auf die beschränkte Neutralität. Im russischen Interesse lag natürlich die Zusicherung der unbeschränkten deutschen Neutralität, und sie war ja auch beharrlich gefordert worden; noch in letzter Minute schlugen die Sowjets Abänderungen in diesem Sinne vor. Selbst wenn die Sowjetunion keine aggressiven Absichten gegen Polen hegte, war die Bestimmung des Angreifers bei einem Konflikt, der sich etwa aus Grenzwissenfällen ergab, äußerst schwierig, und von den Völkerbundsrat vertretenen Mächten erwartete Rußland keine unparteiliche Entscheidung. Es lag aber auch im deutschen Interesse, die Sowjetunion wissen zu lassen, daß Deutschland de facto unbeschränkte Neutralität ihr gegenüber bewahren würde. Nur durch Klarheit in diesem Punkt konnte das sowjetische Mißtrauen gegen einen deutschen Beitritt zum Völkerbund wirklich zertreut werden. Außerdem kam jede Einschränkung der deutschen Neutralität indirekt Polen zugute, ein Sachverhalt, der bei den Erörterungen stets mitsprach. Der Ausweg, den man schließlich im Berliner Vertragswerk fand, war ein kompliziertes, in formaler wie inhaltlicher Hinsicht dreifach abgestuftes Gebilde. In der juristisch absolut bindenden und öffentlichen Form des Berliner Vertrages⁷⁷⁾ wurde nur die beschränkte Neutralität, die mit den deutschen Bundespflichten vereinbar war, niedergelegt. In der juristisch weniger verpflichtenden, aber doch schriftlichen und ebenfalls öffentlichen Form des Notenwechsels wurde die Anlage F erwähnt. Hier hieß es in Punkt 3 ziemlich vage: „Wegen der Frage, ob und in welchem Maße Deutschland im konkreten Falle überhaupt imstande sein würde, an einem Sanktionsverfahren teilzunehmen, verweist die Deutsche Regierung auf die bei Gelegenheit der Unterzeichnung des Vertragswerkes von Locarno an die Deutsche Delegation gerichtete Note über die Auslegung des Artikels 16“. Diese Formulierung war, wie die

75) Vgl. Protokoll des Ministerrats vom 12. 4. 1926, AA, StS ORu. 8; Aufzeichnung Stresemanns für den Auswärtigen Ausschuß des Reichstags, 26. 4. 1926, AA, StS ORu. 10.

76) Protokollentwurf und Text des Notenwechsels, abgedruckt bei Th. Schieder, Die Probleme des Rapallo-Vertrages, S. 92 ff.

77) Politische Verträge, hrsg. v. V. Bruns, Bd. 1, Berlin 1936, S. 180 ff.

Akten zeigen, das Überbleibsel von Bemühungen, die Sowjetunion wissen zu lassen, daß Deutschland in jedem Falle neutral bleiben würde. Die Anlage F war in Locarno aus Diskussionen über den Fall eines Konflikts in Osteuropa hervorgegangen. Sie war praktisch bedeutungsvoll nur für den Fall, daß der Bundesrat die Exekution gegen ein Polen angreifendes Rußland beschloß, so daß die Anlage F wirklich keinen anderen Zweck verfolgte, als Deutschland in einem Konflikt neutral zu halten, bei dem Rußland vom Völkerbundsrat zum Angreifer erklärt wurde. Ein sowjetischer Angriff auf Polen und die daraus folgenden Verwicklungen galten im Auswärtigen Amt als der Fall mit den größten Möglichkeiten, die deutschen Revisionswünsche gegen Polen zu verwirklichen⁷⁸⁾. Deutschland konnte also nichts daran liegen, durch eine Einschränkung seiner Neutralität Rußland zurückzuhalten und Polen den Rücken zu stärken. Die „Schlußfolgerung“, wie sie mehrfach bezeichnet wird, daß die Anlage F auf eine unbeschränkte Neutralität Deutschlands gegenüber Rußland de facto hinauslief, wurde jedoch nur mündlich und geheim gezogen, als Rantzau den Entwurf des Berliner Vertrags Ende Februar in Moskau übergab. Nach Stresemanns Instruktion vom 26. Februar⁷⁹⁾ sollte der Botschafter erklären, aus der Erwähnung der Anlage F in der Note ergebe sich die „Schlußfolgerung, daß Deutschland selbst wenn es glaubt, daß Rußland der Angreifer sei, mit Rücksicht auf seine geographische und militärische Lage faktisch keine feindlichen Handlungen gegen Rußland vornehmen könnte“. Diesen Punkt jedoch zum Gegenstand schriftlicher Geheimvereinbarungen zu machen, lehnte Stresemann in der gleichen Instruktion ab, nachdem der russische Botschafter in Berlin wenige Tage vorher entsprechende Wünsche geäußert hatte. Diese nur mündlich gegebene Erklärung darf wohl als das wichtigste und treffendste Wort in der ganzen Angelegen-

heit angesprochen werden. In ihr kam der eigentliche Zweck zum Ausdruck, und dieser Zweck war zweifellos nicht vereinbar mit dem vollen Maß der deutschen Völkerbundspflichten, von denen Deutschland juristisch durch die Anlage F ja keineswegs entbunden war.

Kann man Deutschland deswegen des doppelten Spiels bezichtigen? Das ist eine schwer zu beantwortende Frage. Zur Diplomatie gehört wohl wesensmäßig ein gewisses Maß an Doppelspiel hinzu. Trotzdem wäre dieser Vorwurf gegenüber Stresemann unberechtigt. Ein Doppelspiel hätte Stresemann nur getrieben, wenn er Chamberlain und Briand über die Rücksichten Deutschlands auf Rußland und die polnische Schwierigkeit hinweggetäuscht hätte. Das aber hat er nicht getan. Er hat vielmehr um Verständnis für die besondere deutsche Lage und die daraus folgenden Notwendigkeiten geworben. Er hat die deutsch-russischen Beziehungen offen — wenn auch zuweilen mit „diplomatischer“ Offenheit — in den Verhandlungen zur Sprache gebracht. Insofern mußten Chamberlain und Briand wissen, was der Zweck der Anlage F war. Trotzdem, oder vielmehr folgerichtig, haben sie keine Einwände gegen die Erwähnung der Anlage F im deutsch-russischen Notenwechsel erhoben, nur vor einer Interpretation der Anlage F wurde von Chamberlain gewarnt⁸⁰⁾. Um das Verhältnis von Locarno und Berliner Vertrag zu definieren, kann man daher sagen, daß im Berliner Vertragswerk mit Sowjetrußland nur das vollzogen wurde, was mit der Anlage F in Locarno bereits ausgehandelt worden war.

Der Abschluß des Berliner Vertrags war von Deutschland für die Zeit nach dem deutschen Eintritt in den Völkerbund geplant worden, der im März 1926 auf einer eigens hierzu einberufenen Sondersession der Bundesversammlung vollzogen werden sollte. Er scheiterte damals aus Gründen, die mit dem vorliegenden Thema nur noch mittelbar zusammenhängen. Es ergab sich also, daß der Abschluß des Berliner Vertrages unmittelbar nach dem Fiasko von Genf stattfand. Das hat schon damals zu Spekulationen geführt, ob der Berliner Vertrag nicht die Quittung für den gescheiterten Völkerbundsbeitrag gewesen sei. Auf Grund der deutschen Akten läßt sich jedoch eindeutig feststellen, daß zwischen beiden Ereignissen kein Kausalzusammenhang besteht. Die zeitliche Aufeinanderfolge war ein reiner Zufall. Stresemann versuchte zunächst sogar, das Zusammentreffen zu vermeiden und die Unterzeichnung des Berliner Vertrages um ein halbes Jahr zu verschieben, d. h. auf die Zeit,

78) In einer ganz geheimen Aufzeichnung des Auswärtigen Amtes vom 27. 9. 1925 heißt es (AA, StS ORu 4): „Ein Offensivkrieg, in dem Deutschland ein sonst in Frieden lebendes Polen angreift, kommt für absehbare Zeit nicht in Betracht ... Die Möglichkeit, die für den Wiedererwerb des Korridors und Polnisch-Oberschlesiens wohl am ehesten in Frage kommt und in der die deutsche Politik, unbeschadet der Frage Defensiv- oder Offensivkrieg, unter Umständen schwer passiv bleiben kann, ist die, daß es zu einem Kriege zwischen Rußland und Polen kommt ... Siegt Rußland, fällt Warschau und ist die polnische Regierung gezwungen, sich etwa nach Krakau zurückzuziehen, so wird die deutsche Politik solche Gelegenheit zum Wiedererwerb der entrisenen Gebiete kaum vorübergehen lassen können.“

79) Stresemann an Rantzau, 26. 2. 1926, AA, StS ORu. 6.

80) Aide Memoire Chamberlains vom 9. 4. 1926, AA, StS ORu. 8.

in der Deutschland bereits Mitglied des Völkerbundes sein würde, dem es ja endgültig auf der 7. Bundesversammlung im September 1926 beiträt. Aber die Sowjets bestanden auf sofortiger Unterzeichnung und drohten, andernfalls ihre Handlungsfreiheit wieder voll in Anspruch zu nehmen.

Schluß

Das Problem einer Ost- oder Westorientierung stellte sich 1924—1926 für Deutschland nicht als das Problem einer Entscheidung bei freien Wahlmöglichkeiten, je nachdem, ob die positiven Entwicklungsmöglichkeiten im Osten oder im Westen für größer gehalten wurden. Es stellte sich vielmehr als eine unerwünschte, von Ost und West gleichermaßen aufgedrungene Alternative. Es darf als der spezifisch Stresemannsche Anteil an der deutschen Außenpolitik gewertet werden, daß diese Alternative vermieden wurde. Deutschlands nationale Interessen — und diese waren in ihrer ganzen Zeit- und Situationsbedingtheit die einzige Richtschnur des Stresemannschen Wollens — geboten nach seiner Ansicht eine Entspannung im Westen, die aber nicht das deutsche Verhältnis zur Sowjetunion beeinträchtigen durfte, das Deutschland vor dem Abgleiten in ein Satellitenverhältnis zum Westen schützen und seine Beweglichkeit bei einer eventuellen späteren Revision im Osten erhalten sollte. Stresemann hat diese Linie mit Konsequenz, aber auch mit großer taktischer Beweglichkeit eingehalten. Daß Artikel 16 zum Mittel wurde, die Option für eine Seite zu vermeiden, darf nicht zu dem Schluß verführen, daß dieser Artikel selbst oder die Völkerbundsfrage als solche unüberwindliche Schwierigkeiten enthielten. Letzten Endes waren sie sekundäre Probleme. Viel deutet darauf hin, daß Deutschland dem Völkerbund auf Grund des Ratsmemorandums vom März 1925 beigetreten wäre, also ohne Vorbehalt gegen Arti-

kel 16, wenn die Sowjetunion das hingenommen hätte. Artikel 16 wurde nur mit Rücksicht auf Rußland hochgespielt. Und wenn der Westen sich lange auf die Übernahme der vollen Völkerbundspflichten durch Deutschland versteifte, geschah das ebenfalls im Hinblick auf das deutsch-russische Verhältnis. Im Grunde war man sich in London, Berlin und Paris darüber einig, daß Artikel 16 nur geringe praktische Bedeutung hatte. Artikel 16 und seine Probleme dienten nur als Spielkarten, mit denen das Spiel um die Stellung Deutschlands zwischen dem Westen und der Sowjetunion gespielt wurde.

Es wäre gleichfalls verfehlt, in der Entwicklung vom Westpakt zum Berliner Vertrag nur das Widerstreiten gegensätzlicher Konzeptionen und Kräfte der deutschen Außenpolitik, nämlich der „östlichen“ und der „westlichen“ zu sehen. Über Locarno zum Berliner Vertrag führt von Anfang bis Ende eine ziemlich klare, ungebrochene Linie, und wenn die Locarno-Verhandlungen so schwierig waren, dann nicht, weil Deutschland, wie es die ostdeutsche und sowjetische Geschichtsschreibung wahrhaben will, mit aller Macht in das „imperialistische“ Lager strebte, sondern weil Deutschland hartnäckig und kompromißlos die Rücksichten auf sein Verhältnis zur Sowjetunion wahrte. Stresemann selbst hat es abgelehnt, die deutsche Außenpolitik als einen unbehaglichen Kompromiß zwischen den rivalisierenden Führungsansprüchen einer deutschen Ost- und einer deutschen Westpolitik zu verstehen. Er setzte dem die Forderung einer autonomen, unteilbaren Außenpolitik des deutschen Reiches entgegen. 1928 schrieb er:⁸¹⁾ „Es gibt keine Ost- und Westpolitik, sondern nur eine Außenpolitik des Deutschen Reiches.“

81) Aus einem nicht abgesandten Brief Stresemanns an F. Matthäi vom 23. 9. 1928, nach H. W. Gatzke, Von Rapallo nach Berlin. Stresemann und die deutsche Rußlandpolitik, Vjh. f. Zeitgeschichte 4 (1956), S. 27.