

Woran scheiterte der Friedensvertrag von Versailles?

Prof. Dr. Christian Hillgruber, Bonn *

Ob ein Friedensvertrag dauerhaften Frieden zu stiften mag oder nicht, hängt von einer Fülle von Faktoren ab, die auf ihr reales, konkretes Zusammenwirken in der Retrospektive zu analysieren primäre Aufgabe des Historikers ist. Friedensverträge behandeln allerdings auch Rechtsfragen oder werfen solche auf. Und wenn man sich einerseits – gerade als Jurist – davor hüten sollte, die Bedeutung des Rechts im Allgemeinen und die des Völkerrechts für die Gestaltung der internationalen Beziehungen im Besonderen zu überschätzen, so darf man sie doch andererseits auch nicht unterschätzen. Das Recht ist selbst ein machtpolitischer und (massen-)psychologischer Faktor ersten Ranges, der gerade auch bei einem „realistic approach“ nicht ausgeblendet werden darf. Insoweit kann auch ein Jurist Stellung beziehen, weil Rechtsfragen in seine professionelle Domäne fallen. Die nachfolgenden Überlegungen beleuchten daher ausgewählte juristische Aspekte der Friedensverträge, namentlich des Versailler Friedensvertrags mit dem Deutschen Reich, und versuchen von daher, einen kleinen völkerrechtsgeschichtlichen Beitrag zu einer Analyse möglicher Gründe für ein Scheitern des Versailler Friedensvertrags nach dem Ersten Weltkrieg zu leisten.

I. Das „Diktat“

Die Art und Weise des Zustandekommens des Versailler Friedensvertrags zeigte, dass die Alliierten am Ende des Ersten Weltkriegs zu Vertragsverhandlungen, die diesen Namen verdient gehabt hätten, überhaupt nicht bereit gewesen waren. Der deutschen Delegation unter Leitung von Außenminister von Brockdorf-Rantzau wurde der als nicht verhandlungsfähig deklarierte Vertragsentwurf am 7. Mai 1919 präsentiert und eine Frist von 15 Tagen zur schriftlichen Antwort gesetzt, die später bis zum 29. Mai 1919 verlängert wurde. Deutschland, das sich nach einer Formulierung von Ernst Troeltsch für kurze Zeit im „Traumland der Waffenstillstandsperiode“¹ befunden und nur zu gern an einen Versöhnungsfrieden auf der Grundlage der Wilsonschen 14 Punkte geglaubt hatte, war mit

der Veröffentlichung der Friedensbedingungen aus diesen Träumen brutal geweckt worden.

Die deutsche Delegation war zunächst nicht bereit, den Vertrag in der vorliegenden Fassung zu akzeptieren und drängte auf Milderung der Bestimmungen. Zu mündlichen Verhandlungen wurde die deutsche Delegation aber nicht zugelassen; stattdessen wurden Noten ausgetauscht. Zu den wenigen Nachbesserungen in der am 16. Juni 1919 von den Alliierten vorgelegten *Mantelnote* gehörte die Volksabstimmung in Oberschlesien. Die Siegermächte lehnten weitere Änderungen der Friedensbedingungen aber kategorisch ab und verlangten ultimativ die Unterschrift. Andernfalls würden sie ihre Truppen nach Deutschland einrücken lassen. Hatte Reichskanzler Philipp Scheidemann die Unterzeichnung des Vertrags noch mit der berühmt gewordenen rhetorischen Frage: „Welche Hand müsste nicht verdorren, die sich und uns in solche Fesseln legte?“² gleichwohl noch abgelehnt, so erfolgte schließlich angesichts der Ohnmacht des Reiches doch die Unterzeichnung des Vertrages, wenn auch unter Verbalprotest, und, wie Scheidemanns Nachfolger, Gustav Bauer, vor dem Reichstag erklärte, weil die Regierung „der Gewalt weicht“.

Kein Wunder also, dass die Deutschen sich durch diesen, von ihnen nur als „Diktat“ bezeichneten Vertrag von Versailles kollektiv gedemütigt fühlten und, unisono, von Anfang an dessen Revision betrieben. „Psychologisch verständlich hat man in Deutschland den Vertrag von Versailles – also den unmittelbar Deutschland betreffenden Teil der Pariser Friedensregelung von 1919, vor allem als die Beleidigung empfunden, die er in der Tat war. Die Beleidigung lag vor allem in der Art seines Zustandekommens. Der Vertrag war wirklich das, als was ihn die beleidigten Deutschen bezeichneten: ein Diktat. Er wurde nicht, wie europäische Friedensverträge vor ihm, zwischen Siegern und Besiegten ausgehandelt und vereinbart – wobei, der Natur der Sache nach, die Verhandlungsposition der Sieger die stärkere, die formelle Beteiligung der Besiegten aber gleichrangig war, so dass ihre Ehre gewahrt und ihre Mitverantwortung für die Einhaltung des Vereinbarten moralisch unterbaut wurde; sondern die deutsche Unterschrift unter das ohne deutsche Beteiligung Ausgehandelte und Vereinbarte wurde durch ein Ultimatum unter Kriegsandrohung erzwungen. Damit war von vornherein dafür gesorgt, dass die Deutschen sich an das, was sie unter Zwang

* Der Autor ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität Bonn. Der Beitrag beruht auf dem überarbeiteten Manuskript eines Vortrags, den der Verfasser am 25.10.2014 auf einem Seminar der Landesarbeitsgemeinschaft für deutsche Ostkunde im Unterricht in Nordrhein-Westfalen e.V. gehalten hat.

¹ Zitiert nach Köhler, Deutschland auf dem Weg zu sich selbst. Eine Jahrhundertgeschichte, 2002, S. 161.

² Gellinek, Philipp Scheidemann. Gedächtnis und Erinnerung, 2006, S. 44.

unterschrieben hatten, nicht gebunden fühlten, und es hätte der zahlreichen ehrenrührigen, diskriminierenden und schikanösen Einzelbestimmungen, von denen der Vertrag voll war, nicht einmal bedurft, um sie in dem Vorsatz zu bestärken, „die Fesseln von Versailles abzuschütteln“. Dieser Vorsatz bestimmte die ganze deutsche Außenpolitik von 1919 bis 1939, unter Weimar ebenso wie unter Hitler.³

II. Die Kriegsschuldfrage

Bekanntlich hat keine Regelung des Versailler Friedensvertrages die deutschen Gemüter mehr bewegt und erregt, als der sog. Kriegsschuldartikel 231. Er lautet: „Die alliierten und assoziierten Regierungen erklären, und Deutschland erkennt an, dass Deutschland und seine Verbündeten als Urheber für alle Verluste und Schäden verantwortlich sind, die die alliierten und assoziierten Regierungen und ihre Staatsangehörigen infolge des Krieges, der ihnen durch den Angriff Deutschlands und seiner Verbündeten aufgezwungen wurde, erlitten haben.“ Dass damit dem Deutschen Reich und seinen Verbündeten die alleinige Verantwortung („responsibility“, „responsabilité“) für den Ausbruch des Ersten Weltkrieges juristisch zugewiesen wurde, empfanden die Deutschen als zutiefst ungerecht und empörte sie.

Dabei hätte es einer solchen Feststellung gar nicht bedurft, um Deutschland finanziell für die Schäden an Land und Menschen haftbar zu machen, welche die kaiserlichen Truppen insbesondere in Belgien und Frankreich angerichtet hatten. So war Frankreich nach der endgültigen Niederlage Napoleons 1815 im Zweiten Pariser Frieden vom 22.11.1815 eine Entschädigung in Geld in Höhe einer Summe von siebenhundert Millionen Franken abverlangt worden, und nach dem verlorenen deutsch-französischen Krieg 1871 hatte es gemäß des Präliminarfriedens vom 26.2.1871 sowie des Frankfurter Friedensvertrages vom 10.5.1871 fünf Milliarden Francs an Deutschland zu zahlen, ohne dass dafür ein Rechtsgrund angegeben worden wäre oder sich auch nur hätte anführen lassen. Es handelte sich schlicht und einfach im wahrsten Sinne des Wortes um den „Preis“ der militärischen Niederlage.

Völkerrechtlich konnte das Deutsche Reich dagegen am Ende des Ersten Weltkrieges nur für ihm zurechenbare Verletzungen völkerrechtlichen Pflichten verantwortlich gemacht werden. Hier wären die Verletzung der belgischen und luxemburgischen Neutralität⁴ sowie ggffs. Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Krieg nach Maßgabe der Haager Abkommen in Betracht gekommen, die aber auf der Rechtsfolgeseite nur einen Bruchteil der tatsächlich geforderten Reparationen als Wiedergutmachung der Verletzungsfolgen in Form von Schadensersatz gerechtfertigt hätten.

Dagegen war die Führung des Krieges als solche, selbst wenn er als Angriffskrieg zu werten war, nach damals geltendem Völkerrecht nicht völkerrechtswidrig. Auch das Haager Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle von 1899 hatte das sog. freie Kriegsführungsrecht der Staaten unberührt gelassen. Es bestand daher nach wie vor ein *ius ad bellum*. Erst der Briand-Kellogg-Pakt von 1928 schuf ein Angriffskriegsverbot. Es war daher völkerrechtlich nicht möglich, Deutschland schon die Kriegführung an und für sich als Völkerrechtsverletzung anzulasten; ein völkerrechtlicher Rechtsanspruch auf Ersatz aller in diesem Krieg den alliierten Mächten und ihren Staatsangehörigen entstandenen Schäden oder gar der alliierten Kriegsaufwendungen bestand daher – unabhängig und vor dem Versailler Vertrag – nicht.

Wenn von Deutschlands Verantwortung die Rede war, konnte daher nur eine moralische Verantwortlichkeit gemeint sein. Tatsächlich hielten die Alliierten Deutschland für die moralisch schuldige Partei, deren Führer bestraft werden mussten und das wie ein *Outlaw* behandelt wurde, der sich erst durch Wohlverhalten wieder die gleichberechtigte Aufnahme in die internationale Staatengemeinschaft verdienen musste. „*The Treaty*“, so räumte der amerikanische Präsident Woodrow Wilson unumwunden ein, „*is undoubtedly very severe indeed*“, aber er sei nicht „*on the whole unjust [...] given the very great offence against civilization which the German State committed*“.⁵ Die deutschen Verletzungen des Kriegsrechts wurden als so eklatant und gravierend angesehen, dass sie eine andere Behandlung als die nach den gewöhnlichen Regeln völkerrechtlicher Verantwortlichkeit erforderten. Deutschland hatte sich nach dieser Sichtweise an der Idee des Völkerrechts versündigt und damit eine geradezu metaphysische Schuld auf sich geladen, für die es hart bestraft und zumindest vorläufig aus der Völkerrechtsgemeinschaft exkommuniziert werden musste.⁶

Die Moralisierung dieses Themas durch die alliierten Siegermächte und die metaphysische Überhöhung deutscher Verantwortlichkeit war aber der Rationalität des Friedensvertrages abträglich. Die Frage, wer die politische Verantwortung für den Kriegsausbruch trug, hätte man getrost den Historikern überlassen können und sollen; die vermeintliche deutsche Alleinschuld vertraglich festzuschreiben und damit den geschlagenen Vertragspartner, der die Vertragsbedingungen nicht frei aushandeln konnte, sondern – so ist das nun einmal bei Friedensverträgen, die zwischen Siegern und Besiegten geschlossen werden – schlicht zu akzeptieren hatte, zu einem Schuldeingeständnis zu nötigen, war politisch höchst unklug und musste die internationale Atmosphäre vergiften.

Gleiches galt für die vom Deutschen Reich vertraglich zu übernehmende Verpflichtung, auf Ersuchen an die alliierten und assoziierten Mächte alle Personen auszuliefern,

³ Haffner, Anmerkungen zu Hitler, 1981, S. 64.

⁴ Der Neutralitätsstatus beider Staaten war in den Londoner Verträgen vom 19.4.1839 bzw. 11.5.1867 seitens der europäischen Großmächte einschließlich Preußens – seit der Reichsgründung das Deutsche Reich bindend – garantiert worden.

⁵ Zitiert nach Schwabe, Woodrow Wilson, Revolutionary Germany and Peacemaking, 1918-1919, 1985, S. 342.

⁶ Vgl. dazu Koskenniemi, The Gentle Civilizer of Nations. The Rise and Fall of International Law 1870-1960, 2002, S. 293.

die dort angeklagt werden sollten, eine Handlung gegen die Gesetze und Gebräuche des Krieges begangen zu haben, und die ihr namentlich oder nach dem Rang, dem Amt oder der Beschäftigung in deutschen Diensten bezeichnet würden (Art. 228). Eine solche Auslieferungspflicht bestand nach allgemeinem Völkerrecht nicht, teilweise standen ihr sogar Immunitätsregeln entgegen, so dass hier vertraglich Sonderrecht kreiert wurde, was von Deutschland als diskriminierend empfunden werden musste. Die ebenfalls vorgesehene und von Deutschland vertraglich zu akzeptierende Anklage gegen Wilhelm II. „wegen schwerster Verletzung der internationalen Moral und der Heiligkeit der Verträge“ (Art. 227) scheiterte bekanntlich am Widerstand der Niederlande, die das Auslieferungsbegehren abschlägig beschieden und dabei zutreffend eine diesbezügliche Rechtspflicht bestritten.⁷

III. Der Völkerbund und die Politik der führenden Mächte

Der Neuanfang, der mit der Gründung des Völkerbundes in der Ordnung der internationalen Beziehungen unternommen werden sollte, war von vornherein mit – seine Erfolgsaussichten erheblich beeinträchtigenden – Vorbelastungen verbunden, von der aufgrund des Fernbleibens der Vereinigten Staaten von Amerika unerreichten Universalität des Systems kollektiver Sicherheit ganz abgesehen. Seine Verknüpfung mit den Friedensverträgen – Deutschland wurde auf diese Weise an die Völkerbundsatzung gebunden, ohne Mitglied des Völkerbundes zu sein – diskreditierte den Völkerbund in den Augen der deutschen Öffentlichkeit wie auch der deutschen Völkerrechtswissenschaft als von den Entente-Mächten beherrschtes, gegen Deutschland gerichtetes machtpolitisches Unterdrückungsinstrument.⁸ Wenn diese Ansicht nicht, wie zumeist, in strikter Ablehnung des Völkerbundes mündete, weil Deutschland darin, so die Annahme, ohnehin nie volle Gleichberechtigung erlangen werde, dann ließ sie allenfalls ein taktisches Verhältnis zu dieser Einrichtung zu. Der Wert des Völkerbundes und einer anzustrebenden deutschen Mitgliedschaft in ihm konnte allein darin liegen, auf diesem Wege die das Hauptziel deutscher Außenpolitik darstellende Revision des Versailler Vertrages zu erreichen und auf diese Weise den angestammten Großmachtstatus zurückzuerlangen.

Obwohl nach Ansicht vieler europäischer Völkerrechtler das „alte“, auf Verträge und Diplomatie setzende, klassische Völkerrecht, das den Ausbruch des Weltkriegs nicht hatte verhindern können, überholt war und durch modernere Strukturen, nämlich effektive internationale Institutionen, ersetzt werden sollte, hielten die führenden europäischen Staaten in ihrer Praxis an den überkommenen Mechanismen fest. Auch die Organstruktur des Völkerbundes selbst mit der dominanten Rolle des Rates und

darin der Großmächte⁹ als geborener ständiger Mitglieder machte die strukturelle Kontinuität der Völkerrechtsordnung im Sinne einer gesamthänderisch ausgeübten Hegemonie der Großmächte über die vermeintliche Zäsur des Weltkriegs hinweg unübersehbar deutlich.¹⁰ Der einzige Unterschied zur Vorkriegszeit bestand darin, dass Deutschland – ebenso wie Russland – aus dieser Gruppe der entscheidungsbefugten Großmächte einstweilen ausgeschlossen war. Das Ziel des Deutschen Reiches musste es unter diesen Umständen sein, wieder Mitspieler in diesem Konzert der europäischen Großmächte zu werden. Mit der Aufnahme in den Völkerbund 1926 und der ständigen Mitgliedschaft im Völkerbundsrat als dem wichtigsten Entscheidungsgremium war ein erster wichtiger Schritt in dieser Richtung getan. Da man darauf aber einen Rechtsanspruch zu haben glaubte, wurde, als man den vermeintlich angestammten Status wieder erlangte, das darin liegende Entgegenkommen der Siegermächte von deutscher Seite nicht ausreichend honoriert.

IV. Das Prinzip nationaler Selbstbestimmung und die Entscheidungen über territoriale und Statusfragen

Das Deutsche Reich musste nach dem Versailler Friedensvertrag zahlreiche Gebiete, teils ohne, teils nach Plebisziten abtreten: Nordschleswig an Dänemark, den Großteil der Provinzen Westpreußen und Posen sowie das ober-schlesische Kohlerevier und kleinere Grenzgebiete Schlesiens und Ostpreußens an den neuen polnischen Staat. Außerdem fiel das Hultschiner Ländchen an die neu gebildete Tschechoslowakei. Im Westen ging das Gebiet des Reichslandes Elsass-Lothringen an Frankreich, und Belgien erhielt das Gebiet Eupen-Malmedy mit einer ebenfalls überwiegend deutschsprachigen Bevölkerung. Insgesamt verlor das Reich etwa 13 % seines vorherigen Gebietes und ca. 10 % seiner bisherigen Bevölkerung. Darüber hinaus wurde, wie bereits erwähnt, der gesamte reichsdeutsche Kolonialbesitz dem Völkerbund unterstellt, der ihn als Mandatsgebiete an interessierte Siegermächte übergab. Während sich das Reich mit den Gebietsverlusten im Westen relativ rasch abfand, obwohl der Verlust Elsass-Lothringens auch wirtschaftlich erheblich war, und die neue Westgrenze schon 1925 im Westpakt als Teil der Verträge von Locarno definitiv akzeptierte, galt dies für die deutschen Ostgrenzen nicht; sie sollten und mussten nach deutscher Intention – auf friedlichem Wege – geändert werden. Die Grenzziehung im Osten wurde von deutscher Seite als willkürlich und gegen das Prinzip der Selbstbestim-

⁹ Vgl. Koskenniemi, (Fn. 6), S. 238-239.

¹⁰ Doch nur wenige Völkerrechtler, wie etwa Dupuis (Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres états avant la pacte de Société des Nations, 1921) oder auch Smith (The real weakness of the League, in: Nineteenth Century 119 (1936), S. 15-16), verstanden die Struktur des Völkerbundes als Ausdruck im wesentlich unveränderter Gesetzmäßigkeiten der Großmachtpolitik. Die Völkerbundspolitik erschien danach als Fortsetzung des europäischen Konzerts des 19. Jahrhunderts unter der Dominanz der Großmächte.

⁷ Siehe dazu Tangermann, Die völkerrechtliche Immunität von Staatsoberhäuptern, 2002, S. 48-51.

⁸ Siehe dazu Koskenniemi, (Fn. 6), S. 238.

mung der Völker gerichtet angesehen. Gleiches galt für das der Republik Österreich in Art. 88 des Friedensvertrages von St. Germain aufoktroierte und gemäß Art. 80 des Friedensvertrages von Versailles vom Deutschen Reich zu akzeptierende Verbot des Anschlusses Österreichs an Deutschland, der dem Willen der überwältigenden Mehrheit Deutschösterreicher entsprochen hätte.

Man sah darin zugleich eine Abweichung von den Wilsonschen Prinzipien zum Nachteil Deutschlands. Tatsächlich war die Idee eines Selbstbestimmungsrechts der Völker außer durch die russische Sowjetregierung vor allem durch den amerikanischen Präsidenten *Wilson* am Ende des Ersten Weltkriegs in die internationale Politik eingeführt worden. In seiner Kongressrede vom 11. Februar 1918¹¹ hatte er den Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker postuliert. Dieser Grundsatz sollte vor allem die Entscheidung über Gebietsabtretungen beherrschen, aber auch darüber hinausgehend die Konsequenz haben, "that all well defined national aspirations shall be accorded the utmost satisfaction that can be afforded them without introducing new or perpetuating old elements of discord and antagonism that would be likely in time to break the peace of Europe and consequently the world". Soweit es um den Anspruch auf eigene souveräne Staatlichkeit ging, stand die Realisierung des Grundsatzes der Selbstbestimmung der Völker also von Anfang an unter dem Vorbehalt, dass dadurch der internationale Frieden nicht gestört werden durfte. Die Anwendung des Prinzips barg erhebliche Gefahren für die Stabilität der auf der territorialen Souveränität der bestehenden Staaten aufbauenden und im Interesse der Friedenserhaltung die Aufrechterhaltung des Status quo begünstigenden Völkerrechtsordnung. Der amerikanische Außenminister *Lansing* hatte daher schon im Dezember 1918 gewarnt: „The more I think about the President's declaration as to the right of ‚self-determination‘ the more convinced I am of the danger of putting such ideas into the minds of certain races. It is bound to be the basis of impos-sible demands on the Peace Congress and create trouble in many lands [...] The phrase is simply loaded with dynamite“¹².

Eben deshalb haben sich die alliierten und assoziierten Hauptsiegermächte bei ihren territorialen Entscheidungen auf der Pariser Friedenskonferenz vom Wilsonschen Grundsatz der Selbstbestimmung der Völker auch nicht wirklich maßgeblich leiten lassen, sondern vielmehr von macht- und friedenspolitischen Erwägungen. Das galt auch für die USA selbst. In Kritik an „*Wilson's frequent departure without explanation from his declared standard*“ konstatierte sein früherer Außenminister *Lansing* 1921, „that it must be conceded that he has by his acts proved that ‚self-determination‘ is a ‚mere phrase‘ which ought to be discarded as misleading because it cannot be practically applied“¹³.

Aber der politische Gedanke der Selbstbestimmung der Völker entfaltete, einmal in die internationale Politik eingeführt, auch ohne dass er schon zu geltendem Völkerrecht geworden wäre, seine Sprengkraft. Er hatte auf allen Seiten Hoffnungen geweckt und nationalistische Forderungen provoziert, die angesichts ihrer Gegensätzlichkeit unmöglich sämtlich gleichermaßen befriedigt werden konnten. Nationale Enttäuschung und Verbitterung waren damit vorprogrammiert, nicht zuletzt auf Seiten Deutschlands.

So wie im Falle Oberschlesiens, wo gemäß Art. 88 des Versailler Friedensvertrages die Einwohner berufen sein sollten, im Wege der Abstimmung kundzutun, ob sie mit Deutschland verbunden zu bleiben oder mit Polen vereinigt zu werden wünschten. Die am 20. März 1921 durchgeführte Abstimmung ergab ein überraschend deutliches Ergebnis zugunsten Deutschlands; knapp 60% der Abstimmungsberechtigten hatten für den Verbleib beim Deutschen Reich votiert. Gleichwohl wurde, wie in § 5 der Anlage zu Art. 88 des Versailler Friedensvertrages vorgesehen, eine Gebietsteilung vorgenommen, bei der der kleinere, aber dichter besiedelte, östliche Teil Oberschlesiens, und damit der größte Teil des Industriegebiets und der Bergbauregion auf Beschluss des Völkerbundes vom 10. Oktober 1921 an Polen fiel. Bilder der Grenzziehungen unter Tage und durch Industriekomplexe oder Siedlungen hin-durch wurden zum Symbol der von deutscher Seite als ungerecht betrachteten und nicht anerkannten Teilung Oberschlesiens.

Das „Anschlussverbot“ für Österreich wurde von Deutschen wie Österreichern ebenfalls als offensichtlicher Verstoß gegen das Selbstbestimmungsrecht der Völker angesehen.

V. Die Minderheitenschutzregime

Gewissermaßen als Ersatz für das nicht oder doch jedenfalls nicht vollständig verwirklichte Selbstbestimmungsrecht der Völker bei der territorialen Neuordnung Europas auf der Pariser Friedenskonferenz nahmen sich die alliierten Hauptsiegermächte treuhänderisch des Schutzes der durch die Neuordnung geschaffenen nationalen Minderheiten an. Die Idee war im Ansatz überzeugend: Wenn schon ein Staat durch Gebietserwerb und aufgrund der Optionspflicht der dort ansässigen Bevölkerung Territorial- und Personalhoheit über eine nationale Minderheit erhielt, dann sollte dieser Staat doch wenigstens völkerrechtlich verpflichtet sein, die zu eigenen Staatsbürgern gewordenen Angehörigen dieser nationalen Minderheit ebenso wie alle anderen Staatsbürger, also gleich zu behandeln, und nicht im Hinblick auf ihre Abstammung, Sprache und andere typische Unterscheidungsmerkmale zu diskriminieren. Dies sollte wenigsten im Kleinen das Selbstbestimmungsrecht der Minderheit garantieren.

Die Minderheitenschutzverträge¹⁴, etwa mit Polen und der

¹¹ *Martens*, Nouveau Recueil Général de Traités, Troisième Série, Tome XI, S. 146-151, 150.

¹² *Lansing*, The Peace Negotiations, London 1921, Chap. VII, p. 87.

¹³ *Lansing*, (Fn. 14), S. 89.

¹⁴ Siehe dazu näher – zeitgenössisch – *Rosting*, Protection of Minorities by the League of Nations, AJIL 17 (1923), S. 641-660, 646-649 und – retrospektiv – *Meijknecht*, Minority Protection System between World War I and World War II, in: Encyclopedia of Public International Law, 2013.

Tschechoslowakei, waren in der Sache geradezu vorbildlich. Sie enthielten vor allem ein Diskriminierungsverbot; alle Staatsangehörigen sollten ohne Unterschied des Volkstums, der Sprache oder der Religion die gleichen bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte genießen. Ferner durfte niemand in dem freien Gebrauch einer beliebigen Sprache irgendwie beschränkt werden. Die Staatsangehörigen, die zu einer völkischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit gehörten, sollten die gleiche Behandlung und die gleichen rechtlichen und tatsächlichen Sicherheiten erfahren wie die übrigen Staatsangehörigen. Sie sollten insbesondere das gleiche Recht haben, auf ihre Kosten religiöse oder soziale Einrichtungen sowie Schulen und andere Erziehungsanstalten zu errichten, zu leiten und zu beaufsichtigen und ihre Religion frei auszuüben.

Dieses Schutzsystem ging weiter, als alles, was bis dahin an Minderheitenschutz völkerrechtlich jemals garantiert worden war, und schloss gerichtlichen Rechtsschutz ein.

Der Ständige Internationale Gerichtshof erstattete in Minderheitenschutzfragen eine Reihe von Rechtsgutachten und fällte auf Klagen des Deutschen Reiches hin auch Urteile, die nahezu durchgängig zugunsten des Deutschen Reiches bzw. der deutschen Minderheit ausfielen,¹⁵ aber wenn überhaupt nur zögernd von den betroffenen Staaten umgesetzt und beachtet wurden.

Wenn das Minderheitenschutzsystem rückblickend als gescheitert angesehen werden muss, so lag die Ursache dafür kaum in rechtlichen Unzulänglichkeiten, sondern vor allem in der Unwilligkeit der ost-mitteleuropäischen Neustaaten, denen es aufoktroiert worden war.¹⁶ Die Urteile und Gutachten des StIGH blieben „politisch weitgehend folgenlos“¹⁷, die Intransigenz der zum Minderheitenschutz wider Willen verpflichteten Staaten praktisch ungebrochen. Am 10. April 1934 erklärte Polen gegenüber dem Völkerbund, dass es seinen Verpflichtungen aus dem Minderheitenschutzvertrag nur noch nachkommen würde, wenn das Schutzsystem für allgemein verbindlich erklärt werden würde und damit seinen, wie Polen und die anderen minderheitenschutzverpflichteten Neustaaten es empfanden, sie diskriminierenden Charakter verlöre. Dies kam faktisch einer Aufkündigung des Minderheitenschutzvertrages gleich.¹⁸

VI. Die Reparationen

Das Deutsche Reich wurde durch den Versailler Friedensvertrag zur Wiedergutmachung durch Geld- und Sachleis-

tungen in durch eine Reparationskommission festzulegender Höhe verpflichtet (Art. 233). Heute dominiert in der Geschichtswissenschaft die Auffassung, dass jedenfalls die tatsächlich von Deutschland erbrachten Reparationsleistungen kein wirkliches Hindernis für einen wirtschaftlichen Wiederaufbau nach dem verlorenen Ersten Weltkrieg dargestellt hätten.¹⁹ Sie waren aber jedenfalls am Anfang der Weimarer Republik bis zur Ruhrgebietsbesetzung eine ganz erheblich ökonomische Belastung und während der gesamten Weimarer Zeit politisch eine schwere Hypothek für die Republik. Ihr Milderung und ihr allmählicher, vollständiger Abbau waren vorrangiges und permanentes Ziel der deutschen Außenpolitik nach 1919, und tatsächlich sollte die deutsche Regierung schließlich 1932 auf der Konferenz von Lausanne das Ende der Reparationszahlungen erreichen; doch da war es für die Weimarer Republik bereits zu spät.

VII. „Peaceful change“ oder die vertane Chance rechtzeitiger Vertragsanpassung

„Zu spät“. Dies ist vielleicht überhaupt die passende Überschrift, die über den Ab- bzw. Umbau der Pariser Friedensordnung zu setzen ist, der ja tatsächlich seit Locarno in Teilaspekten peu à peu erfolgte: Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund (1926), vorzeitige Räumung des militärisch besetzten Rheinlands (1930), Streichung der Reparationen (1932), grundsätzliche Anerkennung der deutschen Gleichberechtigung in der Rüstung (Genfer Abrüstungskonferenz, Ende 1932).

Es hätte daher trotz Versailles vielleicht doch noch alles gut werden können, wenn die Alliierten sich früher als tatsächlich geschehen auf eine Revision des Versailler Vertrages zwecks Entlastung Deutschland eingelassen und seine doch zumindest teilweise nicht unberechtigt erscheinenden Änderungswünsche erfüllt hätten.

Doch es dauerte viel zu lang, bis es zu einem Umdenken und – in der Folge – auch zu einem Umsteuern kam; und der von Deutschland als inakzeptabel angesehene territoriale status quo, namentlich im Osten, blieb davon bis zum Ende der Weimarer Republik ganz unberührt.

Dabei richteten sich die deutschen Forderungen auch gerade auf eine territoriale Neuordnung, und die Völkerbundsatzung (VBS) schien prima facie für einen friedlichen Wandel der bestehenden Verhältnisse offen zu sein; denn Art. 19 VBS bestimmte: „Die Bundesversammlung kann von Zeit zu Zeit die Bundesmitglieder zu einer Nachprüfung der unanwendbar gewordenen Verträge und solcher internationalen Verhältnisse auffordern, deren Aufrechterhaltung den Weltfrieden gefährden könnte.“

Der potentielle Anwendungsbereich dieser Verfahrensvorschrift für „peaceful change“ ging weiter als die *clausula*

¹⁵ Siehe dazu näher *Silagi*, Der Minderheitenschutz vor dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, in: Blumenwitz/Gornig/Murswiek, Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, 2001, S. 101 ff., 108 ff.

¹⁶ *Blumenwitz*, Minderheitenschutz nach dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg. Ein Rechtsvergleich unter besonderer Berücksichtigung der deutschen Minderheit in Polen, in: Blumenwitz/Gornig/Murswiek, Ein Jahrhundert Minderheiten- und Volksgruppenschutz, 2001, S. 49 ff., 55 f.

¹⁷ Ebd., S. 56.

¹⁸ Ebd., S. 55.

¹⁹ *Schuker*, American „Reparations“ to Germany, 1919-33: Implications for the Third-World Debt Crisis, 1988; *Ritschl*, Deutschlands Krise und Konjunktur, 1924-1934: Binnenkonjunktur, Auslandsverschuldung und Reparationsproblem zwischen Dawes-Plan und Transfer Sperre, 2002.

rebus sic stantibus, indem sie auch die Korrektur von Verträgen ermöglichte, deren weitere Erfüllung nicht erst durch eine nach Vertragsschluss eingetretene grundlegende Veränderung der Umstände unzumutbar geworden waren, sondern die schon von Anfang an ungerecht gewesen waren, wie Deutschland und andere im Ersten Weltkrieg besiegte Mächte nicht müde wurden, in Bezug auf die Pariser Friedensverträge zu behaupten. Doch Art. 19 VBS „war ein denkbar schwaches Initiativrecht ohne Durchsetzungseffektivität, das die betreffenden Staaten zu nichts verpflichtete“, einen einstimmigen Beschluss der Völkerbundsversammlung voraussetzte und vor allem keine Kriterien benannte, „anhand derer entschieden werden konnte, welche Verträge unanwendbar geworden waren und welche internationalen Verhältnisse den Weltfrieden gefährdeten“. ²⁰ Daher war Streit über die Anwendbarkeit der Bestimmungen vorprogrammiert. „Die Verliererstaaten des Ersten Weltkriegs [...] stützten ihr ständiges Revisionsverlangen gegenüber den Pariser Vorortverträgen [...] gerade auf die peaceful change-Vorschrift des Art. 19, den die Alliierten und Assoziierten Mächte, Frankreich und in einem abgeschwächten Maße auch Großbritannien, in erster Linie auf veraltete, obsolet gewordenen Verträge aus der Vorkriegszeit bezogen wissen wollten. Die Alliierten verstanden die Friedensverträge als Trägersystem der Völkerbundsatzung – die Satzung bildete in allen Friedensverträgen gleichlautend den Teil I ihrer Bestimmungen –, und nicht als einen Prüfungsfall unter Art. 19 in der Revisionskompetenz der Bundesversammlung und von Staaten, die am Zustandekommen der Friedensverträge nicht beteiligt waren“. ²¹

Tatsächlich fand Art. 19 VBS in der Zwischenkriegszeit kein einziges Mal erfolgreich Anwendung. Die Besitzstandsgarantie des „Art. 10 VBS, der auf die Erhaltung des – insbesondere durch die Friedensverträge von 1919 geschaffenen – Status quo gerichtet war, erwies sich in der Praxis als stärker“. ²²

Dabei waren sich die politischen Führer Frankreichs wie Großbritannien spätestens seit Locarno darüber im Klaren, dass die deutsche Ostgrenze nicht haltbar sein würde und erwogen bereits Grenzverschiebungen, aber sie waren nicht bereit, *hic et nunc* darüber in Verhandlungen einzutreten, sondern vertrösteten das Deutsche Reich auf eine unbestimmte Zukunft. ²³

Dies führte aber politisch zu einer Diskreditierung der Friedensordnung von Paris, die nicht hinreichend anpassungsfähig und revisibel war, um für den Veränderungsdruck ein friedliches Ventil zu öffnen. „Auf Seiten der im I. Weltkrieg unterlegenen Staaten, wie des Deutschen Reiches, verlor der in der Völkerbundsatzung zum Ausdruck gebrachte Wille zum friedlichen Wandel an Glaubwürdigkeit mit der Folge, dass mit dem Erstarren des Nati-

onalsozialismus mit seinem übersteigerten Nationalismus die Revision der durch den Versailler Vertrag geschaffenen Situation einseitig unter Verletzung der Vertragsbestimmungen zugunsten des Reiches vollzogen wurde“. ²⁴ Dabei wurden die von Hitlerdeutschland mit Androhung und/oder Anwendung militärische Gewalt geschaffenen *fait accomplis* – Remilitarisierung (1935), Aufhebung des entmilitarisierten Status des Rheinlands (1936), Anschluss Österreichs (1938), die Auflösung der sog. Resttschechei und die Rückgliederung Danzigs in das Deutsche Reich (1939) – teils stillschweigend teils sogar mit ex post-Anerkennung hingenommen.

Was man nicht freiwillig zu geben bereit gewesen war, ließ man sich unter Gewaltandrohung und -anwendung nehmen – offenbar aus schlechtem Gewissen, weil jedenfalls einige der territorialen Ansprüche, hinsichtlich derer sich das Deutsche Reich nun eigenmächtig befriedigte, nicht als völlig unberechtigt angesehen werden konnten. Die Friedensordnung 1919 war dadurch aber nun in Auflösung begriffen, ja im Grunde bereits zerstört.

VIII. Resümee

Die amerikanische Historikern Zara Steiner fasst die heute dominante Einschätzung des Versailler Friedensvertrages durch die Geschichtswissenschaft wie folgt zusammen: „*The Treaty of Versailles was not a 'Carthaginian peace'. Germany was not destroyed. Nor was it reduced to a power of the second rank or permanently prevented from returning to great-power status. [...] With the disintegration of Austria-Hungary and the fall of Tsarist Russia, the application of the nationality principle left Germany in a stronger strategic position than before the war. It was now surrounded on almost all its borders by small and weak states, none of which, including Poland, posed a danger to its existence. [...] Germany's productive capacity and industrial potential were left intact. [...] Reparations did not cripple Germany, despite the sometimes hysterical debates that ensued; the terms in the treaty were less onerous than the Germans (and their Anglo-American sympathizers) proclaimed*“ ²⁵

Aber das war nicht die Perspektive der Zeitgenossen. Für die destruktive politische Wirkung, die von einem Vertrag wie dem Versailler Friedensvertrag ausgehen kann, kommt es letztlich nicht darauf an, wie sich rückblickend bei nüchterner Betrachtung und im Wissen um die spätere Entwicklung die Dinge darstellen, sondern wie sie sich den Zeitgenossen präsentierten oder von ihnen – und sei es objektiv falsch – interpretiert wurden. Diese Sichtweise, auch und gerade wenn sie auf einer Fehleinschätzung beruht, bestimmt ganz maßgeblich den Lauf der Dinge. Daher mögen die hier behandelten Aspekte der Friedensverträge und ihre zeitbezogene Einordnung vielleicht tat

²⁰ Murswiek, Peaceful Change. Ein Völkerrechtsprinzip?, 1998, S. 25.

²¹ Weber, Vom Völkerbund zu den Vereinten Nationen, 1987, S. 77 f.

²² Murswiek, (Fn. 20), S. 27.

²³ Siehe dazu Steiner, The Lights that failed. European International History 1919-1933, 2005, S. 401-402.

²⁴ Delbrück, in: Wolfrum, Handbuch der Vereinten Nationen, 2. Aufl. 1991, Kap. 26 Rn. 11.

²⁵ Steiner, (Fn. 23), S. 67-68.

sächlich einen bescheidenen Beitrag zu dem Versuch einer Erklärung dafür leisten, warum „Versailles“ zur Chiffre einer verhassten, weil als zutiefst ungerecht empfundenen Friedensordnung werden konnte und warum diese Friedensordnung schließlich zerbrach.