

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Reinhard Mutz

Die Abrüstungsfrage
zwischen den Weltkriegen

B 5/69

1. Februar 1969

Reinhard Mutz, Diplom-Politologe, geb. 1938 in Hamburg, Wissenschaftlicher Tutor am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Die Abrüstungsfrage zwischen den Weltkriegen

I. Die Wurzeln des Abrüstungsgedankens

1. Ideengeschichtliche Grundlagen

Wenn überhaupt ein singuläres Ereignis den Beginn der weltweiten Auseinandersetzung um die Bannung des modernen Massenkrieges und seiner Mittel markiert, so ist es die denkwürdige Kongreßbotschaft Woodrow Wilsons vom 8. Januar 1918. An diesem Tag unterbreitete Amerikas Präsident sein Vierzehn-Punkte-Programm zur Neugestaltung der europäischen Staatenordnung, in dem die Herabsetzung der Rüstungen eine zentrale Forderung ausmacht. Seit nunmehr über fünfzig Jahren also steht das Abrüstungsproblem auf der Tagungsordnung der Weltpolitik. Welches sind die Wurzeln dieser Debatte?

Ausgangspunkt sowohl der Abrüstungsverhandlungen als auch der öffentlichen Diskussion über Abrüstung war das Katastrophenerlebnis des Ersten Weltkriegs. Der beispiellose Zusammenprall von Menschen- und Materialmassen auf den europäischen Kriegsschauplätzen mit seinen zehn Millionen Gefallenen — ein Vielfaches aller Kriegstoten des vorausgegangenen Jahrhunderts — bewirkte eine tiefgreifende Ernüchterung und stellte die bis dahin geltenden Normen des gesellschaftlichen wie des staatengesellschaftlichen Zusammenlebens radikal in Frage. Unter den programmatischen Entwürfen, die neue Formen zwischenstaatlicher Ordnung propagierten, sind im Hinblick auf die Abrüstungsfrage zwei von besonderer Bedeutung.

Der erste Ansatz ergibt sich aus dem Verständnis des Wesens militärischer Rüstung, wie es das Geschichtsbild des Marxismus, insbesondere seine Imperialismus-Theorie, vermittelt: „Kapitalismus und Imperialismus sind

voneinander untrennbar; darum auch der Militarismus.“¹⁾

Dahinter steht die Auffassung vom Imperialismus als Konkurrenzkampf entwickelter Industriekapitalismen um neue Rohstoffbasen und Absatzmärkte, der systemnotwendig über Län-

INHALT

- I. Die Wurzeln des Abrüstungsgedankens**
 1. Ideengeschichtliche Grundlagen
 2. Der Versailler Vertrag
 3. Zum Begriff der Abrüstung
- II. Abrüstungsbemühungen im Rahmen des Völkerbundes**
 1. Initiativen des Völkerbundrates
 2. Die Vorbereitende Kommission
 3. Die Genfer Abrüstungskonferenz
- III. Abrüstungsverhandlungen außerhalb des Völkerbundes**
 1. Das Abkommen von Washington
 2. Bemühungen um weitere Begrenzung der Seerüstung
 3. Regionale Abrüstungskonferenzen
- IV. Einzelne Aspekte des Abrüstungsproblems**
 1. Quantitativ oder qualitativ?
 2. Prozentual oder numerisch?
 3. Abrüstung der „Effektiven“ oder des „potentiel de guerre“?
- V. Die Konstellation der nationalen Interessen in der Abrüstungsfrage**
 1. Frankreichs Sicherheitsforderung
 2. Das deutsche Verlangen nach Gleichberechtigung
 3. Die Haltung der übrigen Mächte
- VI. Abrüstung und kollektive Sicherheit**
 1. Was ist kollektive Sicherheit?
 2. Sicherheit durch Abrüstung?
 3. Das Scheitern einer Idee

dergrenzen hinausdrängt und vom bürgerlichen Staat nicht nur durch dessen rechtliche Autorität, sondern auch materiell durch die Be-

¹⁾ Ferdinand Tönnies, Das Abrüstungsproblem, in: Zeitschrift für Politik, 18. Jg. (1929), S. 732.

reitstellung von Militär und Rüstung gestützt wird. Der den kapitalistischen Produktionsverhältnissen immanente Zwang zur Profitmaximierung durch Expansion ist es, der das Bündnis zwischen Wirtschaft, imperialistischer Staatspolitik und Militärmacht schmiedet²⁾. Hat sich erst auf allen Seiten genügend Rüstung akkumuliert und der politische Konflikt zwischen imperialistischen Mächten hinreichend zugespitzt, kommt es gleichsam selbsttätig zu gewaltsamer Entladung durch Krieg. (Die These von der Eigendynamik der Rüstungen hat sich im Sommer 1914 von einem bestimmten Punkt der Entwicklung an bewahrt: Nachdem die Mobilisierungsbefehle erteilt waren, vermochte keine politische Intervention mehr zu verhindern, daß sich die Militärmaschinerien gemäß den vorbereiteten Aufmarschplänen in Bewegung setzten. ³⁾)

Dieses Verständnis der Funktion und Wirkung militärischer Rüstung wird in dem Augenblick problematisch, wo es gilt, politische Folgerungen daraus abzuleiten. Hier ist eine deutliche Unterscheidung zwischen zwei Gruppen von Interpreten der marxistischen Theorie zu treffen. Sie scheiden sich an der Frage: Kann die erhoffte Umgestaltung der Gesellschaft auf konstitutionellem Wege durch Zusammenarbeit mit fortschrittlichen Kräften anderer politischer Richtungen erreicht werden oder ist gewaltsamer Umsturz unabdingbar?

Für die Befürworter der Veränderung der Gesellschaft durch Reformen versteht es sich von selbst, die Militärs als traditionell reaktionäre Macht zu bekämpfen und für die generelle Beseitigung der Kriegsrüstungen einzutreten, die in ihren Augen in erster Linie Werkzeuge des unterdrückenden, ausbeuten-

den kapitalistischen Systems sind. Abrüstung erscheint ihnen als Merkmal eines erstrebenswerten Idealzustandes der Staatenwelt, gleichzeitig aber auch als Mittel praktischer Politik auf dem Wege zu diesem Ziel.

Wer hingegen imperialistische Kriege nicht nur als unvermeidbar, sondern für die Befreiung der unterdrückten Klassen sogar notwendig ansieht und sich das Weltheil von der Beseitigung des Kapitalismus durch Waffengewalt verspricht, kann konsequenterweise solange kein Anhänger des Abrüstungsgedankens sein, als diese Grundvoraussetzung nicht erfüllt ist. Abrüstung wäre dann ein Kurieren an Symptomen, nicht an den Ursachen des Übels.

Tatsächlich standen Lenin und die sowjetische Staatsführung in einem „überaus skeptischen, wenn nicht völlig ablehnenden“ ⁴⁾ Verhältnis zur Abrüstung. Das hinderte sie indessen nicht, nach außen und später in den Abrüstungsverhandlungen eine extrem positive Position zu beziehen. Stets drängten die sowjetischen Vertreter auf sofortige, allgemeine und vollständige Abrüstung ⁵⁾. Wem diese Haltung widersprüchlich erscheint, mag sich vor Augen führen, wie genau sie den ökonomischen und politischen Bedürfnissen des in den Anfangsjahren noch ungefestigten und schutzlosen Sowjetstaates inmitten feindlich gesonnener Nachbarn entsprach.

So gering auch die marxistische Lehre in der durch Lenin weiterentwickelten Form als Triebkraft der Abrüstungsdebatte zwischen den Weltkriegen bewertet werden muß, für sozialistische Politiker westlicher Länder waren es nicht zuletzt die humanitären Ziele des Marxismus, die sie bestimmten, sich für Abrüstung zu engagieren und ihr anderen Mitteln der

²⁾ So im Ansatz unterschiedlich, im Ergebnis ähnlich: Rosa Luxemburg, Lenin, Sternberg, Hilferding. Vgl. auch G. W. F. Hallgarten, Imperialismus vor 1914, München 1963², und ders., Das Wettrennen, Frankfurt 1967.

³⁾ O. R. Holsti, R. A. Brody, R. C. North, Measuring Affect and Action in International Reaction Models, in: Journal of Peace Research, Vol. 1 (1964), S. 184 f. u. 188, Anm. 20.

⁴⁾ Curt Gasteyger, Krieg und Abrüstung in sowjetischer Sicht, in: Strategie und Abrüstungspolitik der Sowjetunion, Rüstungsbeschränkung und Sicherheit, Bd. 5, Frankfurt 1964, S. 18.

⁵⁾ Vgl. Henri Barbusse, Der Kampf der Sowjet-Union um Frieden. Eine Dokumentensammlung, Berlin 1929.

Friedenssicherung gegenüber Vorrang einzuräumen⁶⁾).

Einen zweiten und für die Entwicklung weit einflußreicheren Impuls erfuhr der Abrüstungsgedanke aus dem amerikanischen Liberalismus durch die politische Aktivität Wilsons während des Krieges und unmittelbar danach.

Dem amerikanischen Bewußtsein, wie es sich in Wilsons Denken widerspiegelt, ist Krieg stets als eine Anomalie erschienen, Friede als der natürliche und gewollte Zustand⁷⁾. Die amerikanische Gesellschaft ist als Wettbewerbs- und Konsumgesellschaft auf friedlichen Interessenausgleich hin verfaßt. Der Gedanke, Konflikte gewaltsam zu lösen, widerspricht ihrem Selbstverständnis ebenso wie der, optimale kollektive Kraft zu entfalten. Abneigung und Mißtrauen gegen Symbole öffentlicher Macht verwiesen das Militär in eine traditionelle soziale Außenseiterrolle. Forderte das nationale Interesse dennoch seinen Einsatz über die eigene Hemisphäre hinaus, wie während des Weltkrieges, so leistete man ihn widerstrebend, in moralischer Pose (um Störenfriede der internationalen Ordnung zu bestrafen!) und für den Preis eines stabileren, besseren Friedens.

Die durch zwei Ozeane geschützte Lage des Landes und seine wirtschaftliche Autarkie haben den Vereinigten Staaten länger als ein Jahrhundert ein ausreichendes Maß nationaler Sicherheit gewährleistet. Sie erlaubten ihnen, nicht nur auf die Unterhaltung eines stehenden Heeres, sondern weitgehend auch auf Planung und Organisation der Landesverteidigung zu

⁶⁾ Vgl. z. B. für Arthur Henderson: M. A. Hamilton, Arthur Henderson, A Biography, London 1938; für Léon Blum: Gilbert Ziebur, Léon Blum, Theorie und Praxis einer sozialistischen Politik, Bd. I, Berlin 1963.

⁷⁾ Vgl. Urs Schwarz, Strategie gestern, heute, morgen. Die Entwicklung des politisch-militärischen Denkens in Amerika, Düsseldorf 1965; Ralf Dahrendorf, Die angewandte Aufklärung. Gesellschaft und Soziologie in Amerika, München 1963; Herbert von Borch, Amerika. Die unfertige Gesellschaft, München 1961.

verzichten. Militärische Macht zur Unterstützung außenpolitischer Ziele in ständiger Bereitschaft zu halten, wurde überhaupt nie erwogen⁸⁾).

Das ist im groben Umriß der eigene Erfahrungshintergrund, vor dem man in Amerika die europäischen Verhältnisse beurteilte. Aus der Kritik an der klassischen Bündnispolitik und ihrer Tendenz zu ungezügelter Wettrüsten, die als letzte Ursachen des Weltkrieges begriffen wurden, erwuchs das Konzept der Ablösung der mit dem Gleichgewichtssystem verbundenen Machtpolitik durch ein System justizförmiger Konfliktschlichtung⁹⁾. Die Prinzipien des Rechts und der Schiedsgerichtsbarkeit sollten darin die der Macht und des Machtkampfes ersetzen. Wenn sich die Staaten verpflichteten, ihre Streitfragen den Foren einer zu gründenden Weltorganisation zu unterbreiten und sich deren Schiedsspruch zu fügen, bedürfte es nicht länger der gewaltsamen Austragung auf den Schlachtfeldern.

Wilson und seine Berater glaubten an die Möglichkeit, die internationalen Beziehungen analog denen der innerstaatlichen Politik zu verrechtlichen. Sie dachten legalistisch und teilten das aus dem amerikanischen Gründergeist überkommene Vertrauen in republikanische Tugenden und die regulative Kraft von Diskussion und Debatte. Ihre Idee des Völkerbundes war die eines internationalen Parlaments. Seine Hauptaufgabe sahen sie in der Überwindung der jahrhundertlang geübten Praxis europäischer Mächte, sich gegeneinander zu verbünden und gegeneinander zu rüsten. Statt dessen sollten Friede und Sicherheit aller kollektiv, das heißt mittels gegenseitiger Gewährleistung, erhalten werden. Armeen und materielle Rüstung in ausschließlich nationaler Kontrolle wären dann überflüssig, ihre Abschaffung die logische Konsequenz.

⁸⁾ Vgl. Walter Millis, Arms and Men, New York 1956.

⁹⁾ Vgl. Woodrow Wilson, Wilson and World Settlement (Ed. R. S. Baker), 3. Bde., London 1923.

2. Der Versailler Vertrag

Vom vierten der Vierzehn Punkte Wilsons führt der Weg zum Artikel 8 der Völkerbundsatzung. Allerdings ist es kein gradliniger Weg, sondern der verschlungene Pfad diplomatischen Feilschens auf der Pariser Friedenskonferenz, der den Gehalt der Wilsonschen Forderung erheblich verwässerte¹⁰⁾. Welchen Substanzverlust das Abrüstungspostulat zwischen beiden Dokumenten erfuhr, zeigt eine Gegenüberstellung der Texte:

„Vierzehn Punkte“ Punkt 4 vom 18. Januar 1918:	Völkerbundsatzung, Artikel 8, Absatz 1 vom 28. April 1919:
„Ausreichende Garantien müssen gegeben und angenommen werden, daß die nationalen Rüstungen auf den niedrigsten Stand herabgesetzt werden, der mit der inneren Sicherheit vereinbar ist.“ ¹¹⁾	„Die Bundesmitglieder bekennen sich zu dem Grundsatz, daß die Aufrechterhaltung des Friedens eine Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf das Mindestmaß erfordert, das mit der nationalen Sicherheit und mit der Erzwingung internationaler Verpflichtungen vereinbar ist.“ ¹²⁾

Zwei wesentliche Einschränkungen des Abrüstungsgrundsatzes fallen ins Auge. Zunächst sollte nicht mehr die „innere Sicherheit“ das Maß der erlaubten Rüstung setzen, sondern die „nationale Sicherheit“, das heißt das Gesamt der inneren und äußeren Sicherheit jedes Staates. Wilsons Vorschlag, der sich auch

¹⁰⁾ Die ausführlichste Darstellung des Abrüstungsproblems bis zum Ende des Ersten Weltkriegs gibt Hans Wehberg, *Die internationale Beschränkung der Rüstungen*, Stuttgart 1919. Über die Behandlung der Abrüstungsfrage auf der Pariser Friedenskonferenz vgl. Walther Schücking und Hans Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin 1924², S. 391 ff.

¹¹⁾ Zit. n. Klaus Schoenthal, *Amerikanische Außenpolitik*, Köln 1964, S. 298.

¹²⁾ Zit. n. Erhard Klöss (Hrsg.), *Von Versailles zum Zweiten Weltkrieg. Verträge zur Zeitgeschichte 1918—1939*, München 1965, S. 44.

in seinen drei Satzungsentwürfen findet, markiert als Ziel die allgemeine Verminderung der Streitkräfte auf das Niveau von Polizeitruppen, die zur Aufrechterhaltung der innerstaatlichen Ordnung ausreichen. Dieser Gedanke kam in den Beratungen der Pariser Völkerbundkommission zu Fall. Vielmehr wurde das Recht der Unterhaltung von Truppenkontingenten für militärische Kollektivaktionen des Bundes ausdrücklich zugestanden.

Der folgende Absatz des Artikels 8 enthält zwei Bestimmungen, die das Abrüstungsprinzip noch stärker aushöhlten. Sie wurden auf französisches Verlangen aufgenommen und besagen, daß durch die Abrüstungspläne des Völkerbundes auch „der geographischen Lage“ und „den besonderen Verhältnissen eines Staates“¹³⁾ Rechnung zu tragen sei. Diese äußerst vagen Formeln boten von vornherein jedem Staat, der sich konkreten Abrüstungsregelungen zu entziehen gedachte, eine Handhabe für satzungskonforme Begründung seiner Haltung. An französischem Widerstand scheiterte auch der von Wilson, Lloyd George und dem späteren Premier Südafrikas, Smuts, unterstützte Vorschlag, die Abrüstungsbemühungen des Völkerbundes durch die allseitige Abschaffung der Wehrpflicht einzuleiten.

Bindende Verpflichtungen erwachsen den Mitgliedstaaten aus dem Abrüstungsartikel der Völkerbundsatzung nicht. Er nannte lediglich vier allgemeine Prinzipien der Rüstungsverminderung und trug dem Rat auf, einen Durchführungsplan zu entwerfen, der „den verschiedenen Regierungen zur Prüfung und Entscheidung“¹⁴⁾ vorgelegt werden sollte¹⁵⁾. Mithin erhielt der Bund in dieser gewichtigen Frage, deren Lösung als eine seiner Hauptaufgaben angesehen wurde, nicht mehr als ein Vor-

¹³⁾ Art. 8 (2) Völkerbundsatzung.

¹⁴⁾ Ebd.

¹⁵⁾ Nach der allgemein anerkannten Interpretation des französischen Chefdelegierten Bourgeois blieb es jeder Regierung „freigestellt, den vom Rat vorgeschlagenen Reduzierungsplan ohne jegliche Sanktionsdrohung anzunehmen oder abzulehnen“. (Zit. n. Schücking, Wehberg, a. a. O., S. 398 f.)

schlagsrecht. Über positive Mittel, ein Wiederaufleben des Wettrüstens zu verhindern, verfügte er nicht. Ebenso wenig kamen die von Wilson gewünschten Garantien für eine tatsächliche Abrüstung zustande. In diesem Licht erscheint der Artikel 8 auf den Rang eines Programmsatzes herabgemindert.

Das Versailler Vertragswerk, dessen Bestandteil die Völkerbundsatzung war, erwähnt die Abrüstung noch an einer zweiten Stelle. Die Präambel zu Teil V des Vertrages, der die Deutschland auferlegten Entwaffnungsbestimmungen enthält, lautet:

„Um die Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung aller Nationen zu ermöglichen, verpflichtet sich Deutschland, die im folgenden niedergelegten Bestimmungen über das Landheer, die Seemacht und die Luftfahrt genau innezuhalten.“¹⁶⁾

Die Auslegung dieser Vorschrift wurde später zu einem permanenten Streitpunkt zwischen Frankreich und Deutschland. Nach französischer Auffassung bedeutete sie nur eine Wiederholung der alliierten Willensbekundung, die Militärrüstungen einzuschränken. Indessen würde durch sie nicht das in Artikel 8 der Völkerbundsatzung begründete Recht jedes Staates berührt, über Form und Umfang seines Abrüstungsbeitrages selbst zu befinden¹⁷⁾.

Dementgegen machte der deutsche Standpunkt geltend, daß die Unterzeichner des Versailler Vertrages durch die Präambel zu Teil V eine rechtsverbindliche Abrüstungsverpflichtung eingegangen seien, deren Erfüllung Deutschland zur Vorbedingung der Einwilligung in die eigenen Abrüstungsaufgaben erhoben habe. Die Entmilitarisierung Deutschlands könne nur als Mittel zu dem im Vertrag genannten

¹⁶⁾ Zit. n. Klöss, a. a. O., S. 70. Von „Einleitung“ (initiation) spricht nur die englische Fassung. Im französischen Text heißt es unbestimmt: „Um die Vorbereitung (préparation) ...“.

¹⁷⁾ Vgl. z. B. das französische Memorandum zur Abrüstungsfrage vom 15. Juli 1931, deutsch in: K. Schwendemann, Abrüstung und Sicherheit. Handbuch der Sicherheitsfrage und der Abrüstungskonferenz, Bd. I, Leipzig 1932², S. 593 ff.

Zweck, nämlich „die Einleitung einer allgemeinen Rüstungsbeschränkung aller Nationen zu ermöglichen“, angesehen werden. Da dieser Zweck nicht verwirklicht, das heißt die Versailler Siegermächte ihrer Vertragsverpflichtung nicht nachgekommen seien, hätten auch die Einzelbestimmungen des Teiles V, die deutschen Entmilitarisierungsaufgaben also, ihre Rechtswirksamkeit verloren¹⁸⁾. Die Erfolglosigkeit der Abrüstungsverhandlungen wurde so mehr und mehr zur juristischen Hauptstütze des deutschen Gleichberechtigungsanspruches¹⁹⁾.

3. Zum Begriff der Abrüstung

Ehe im folgenden den Etappen der Abrüstungsdebatte in der Zwischenkriegszeit und ihrem spezifischen Problemgehalt nachgegangen wird, sei eine knappe Fixierung des Begriffs vorgenommen. Abrüstung — dem Wortsinn nach das Gegenteil von Rüstung — hat nach dem Zweiten Weltkrieg im politischen wie im wissenschaftlichen Sprachgebrauch eine fortschreitende Bedeutungsausweitung erfahren. Längst umschließt der Begriff nicht mehr lediglich die Beseitigung vorhandener Waffen und Streitkräfte²⁰⁾, sondern ebenso Vereinbarungen, die darauf zielen, künftige Rüstungen qualitativ oder quantitativ zu beschränken, bis hin zu denjenigen rüstungspolitischen Handlungen oder Unterlassungen einzelner Regierungen, die in Erwartung eines gleichartigen Verhaltens anderer Mächte und ohne formelle Absprache erfolgen, um auf die internationale Rüstungslage rationalisierend, regulierend und damit stabilisierend einzuwirken.

¹⁸⁾ So der einhellige Standpunkt der zeitgenössischen deutschen Völkerrechtslehre. Exemplarisch: Karl Schilling, Der Versailler Vertrag und die Abrüstung, Berlin 1933, S. 41 ff.

¹⁹⁾ Vgl. z. B. das deutsche Memorandum zur Gleichberechtigungsfrage vom 29. August 1932. (Text bei Schwendemann, a. a. O., S. 408 ff.)

²⁰⁾ So Abrüstung im engeren Sinne nach Ulrich Scheuner, Abrüstung und Rüstungskontrolle in der internationalen Politik, in: Rüstungsbeschränkung und Sicherheit, Bd. I/1, Frankfurt 1964, S. XXI.

Obgleich sich gegenwärtig die Verhandlungen immer mehr auf periphere Problemstellungen wie die Nichtverbreitung bestimmter Waffentypen und die Einstellung ihrer weiteren Erprobung verlagern und obwohl bisher nur in diesen Randbereichen Teilübereinkünfte erzielt worden sind, firmiert der gesamte Fragenkomplex offiziell und im Bewußtsein der Öffentlichkeit weiterhin unter dem Sammelbegriff Abrüstung. Je stärker aber im Zuge der beschleunigten waffentechnischen Entwicklung die faktische Interdependenz von Rüstung, Umrüstung und Abrüstung zunimmt, um so schwieriger läßt sich auch der engere Bereich der Abrüstungspolitik von dem weiteren der allgemeinen Sicherheitspolitik begrifflich trennen²¹⁾.

Nach dem Ersten Weltkrieg bestand diese Schwierigkeit in noch weit geringerem Maße. Nicht daß Abrüstung und Sicherheit als politische Leitvorstellungen beziehungslos nebeneinander gestanden hätten — im Gegenteil bildet gerade ihre enge sachliche und politische Verzahnung ein Charakteristikum der internationalen Beziehungen zwischen den Weltkriegen —, aber ihr Zusammenhang war einfacher zu definieren: Einseitige Abrüstung mindert die Sicherheit des abrüstenden Staates und erhöht nur die seiner potentiellen Gegner, allgemeine

Abrüstung wurde als der Sicherheit aller Beteiligten dienlich propagiert.

Zwischen Abrüstung und Sicherheit bestand die relativ eindeutige Zuordnung eines Mittel-Ziel-Verhältnisses. Würde es gelingen, die Bestände an Kriegswaffen so einschneidend herabzusetzen, daß sie keine Bedrohung des Friedens mehr darstellen könnten, so wäre damit der Idee nach eines der Fundamente gelegt, durch die das Konzept der kollektiven Sicherheit erst eine materielle Basis erhalten sollte. Die Vorstellung, daß eine tatsächliche Reduktion der vorhandenen Rüstungen erreicht werden müsse, nicht nur ihre Stabilisierung, machte das wesentliche Element des Abrüstungsgedankens nach dem Ersten Weltkrieg aus. Insofern ist der Begriff enger gefaßt als in der Diskussion nach 1945.

Die offizielle Terminologie des Völkerbundes unterschied zwischen „limitation“ und „réduction des armements“. Dabei galt als Rüstungsbegrenzung die „Festsetzung der Rüstungshöhen, die die verschiedenen Staaten sich verpflichteten, nicht zu überschreiten“. Unter Abrüstung wurden die Maßnahmen verstanden, „die ein Land trifft, um die Rüstungen, welche die festgesetzte Rüstungshöhe überschreiten, auf diese Höhe zurückzuführen“²²⁾.

II. Abrüstungsbemühungen im Rahmen des Völkerbundes

1. Initiativen des Völkerbundesrates

Von den ersten Bemühungen des Völkerbundes, die Programmforderung des Artikels 8 seiner Satzung zu realisieren, sind nur zwei erwähnenswert. Da dem Rat einerseits aufgetragen war, einen Abrüstungsplan zu entwerfen, andererseits dabei aber die nationale Sicherheit, die Befähigung zur Bundesexekution, die geographische Lage und die besonderen Ver-

hältnisse jedes Staates zu berücksichtigen, wandte er sich 1921 in einer Umfrage an die Mitgliedregierungen, um zu ermitteln, welche konkreten Sachverhalte sie darunter verstanden zu wissen wünschten. Die Mehrheit der Antworten drückte aus, daß die betreffenden Regierungen „angesichts der gegenwärtigen Weltlage“ überhaupt jegliche Einschränkung ihrer Rüstungen ablehnten. Die Vorarbeiten für einen Abrüstungsplan wurden daraufhin eingestellt²³⁾.

²¹⁾ Zum Definitionsproblem vgl. u. a.: Strategie der Abrüstung, Gütersloh 1962, insbes. die Beiträge von Donald G. Brennan (S. 44 f.), Robert Bowie (S. 57) und Wilhelm Cornides (S. 463 f.).

²²⁾ Nach Heinz Olding, Das Abrüstungsproblem, Berlin 1928, S. 33.

²³⁾ Schücking, Wehberg, a. a. O., S. 398.

Nicht weniger ergebnislos verlief eine von Großbritannien unterstützte Initiative, die das Ziel verfolgte, einen zweijährigen Stillstand der Rüstungsbudgets durchzusetzen. Unter Führung Frankreichs bildete sich eine starke Oppositionsgruppe gegen diesen Plan. Was schließlich zustande kam, war die „Empfehlung“ der Versammlung an den Rat, den Regierungen einen entsprechenden „Vorschlag“ zur „Prüfung“ zu unterbreiten²⁴⁾. Die Reaktion der angesprochenen Staaten war wiederum überwiegend negativ. Teils wurde die Ablehnung direkt formuliert, teils in Vorbehaltsklauseln gekleidet.

Für die Behandlung der Abrüstungsfrage hatte sich der Völkerbund gleich zu Anfang zwei Hilfsorgane geschaffen. Der Ständige Beratende Ausschuß („für Militär-, Marine- und Luftschiffahrtsfragen“)²⁵⁾ war nach Art. 9 Satzungsorgan. Ihm gehörten je drei militärische Sachverständige der im Rat vertretenen Staaten an, die als weisungsgebundene Vertreter ihrer Regierungen fungierten. Daneben bestand die Zeitweilige Gemischte Kommission²⁶⁾, deren 30 Mitglieder unabhängige Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Militär waren. Beide Gremien sollten gutachterlich tätig sein. Sie befaßten sich intensiv mit den weiteren Abrüstungsbestimmungen der Völkerbundsatzung wie der Kontrolle der privaten Rüstungsindustrien²⁷⁾ und dem zwischenstaatlichen Informationsaustausch über die nationalen Rüstungsproduktionen²⁸⁾, ohne daß eine ihrer zahlreichen Empfehlungen zu einer Teilübereinkunft in Form eines Regierungsabkommens führte.

²⁴⁾ Text der Resolution vom 14. September 1920 bei Schücking, Wehberg, a. a. O., S. 417 f., und Schwendemann, a. a. O., S. 24 f.

²⁵⁾ „Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes“, eingesetzt auf Beschluß des Völkerbundrates vom 19. Mai 1920.

²⁶⁾ „Commission temporaire mixte pour la réduction des armements“, berufen auf Empfehlung der Völkerbundversammlung vom 25. Februar 1921.

²⁷⁾ Vgl. Art. 8 (5) Völkerbundsatzung.

²⁸⁾ Vgl. Art. 8 (6) Völkerbundsatzung.

Nachdem die ersten Schritte des Völkerbundes auf dem Gebiet der Abrüstung bereits im Ansatz steckengeblieben waren, wandte sich die diplomatische Aktivität bis 1925 stärker dem allgemeinen Sicherheitsproblem zu. Aber auch hier gelangten die Entwürfe des Vertrages über gegenseitige Hilfeleistung (1923) und des Genfer Protokolls (1924) über das Stadium der Paraphierung bzw. Unterzeichnung nicht hinaus. Sie scheiterten spätestens in den parlamentarischen Ratifizierungsdebatten, vor allem, weil sich die britischen Dominions einer engeren Bindung Englands an den europäischen Kontinent widersetzten. Erst die Locarno-Verträge schufen die Voraussetzungen für eine neue Initiative in der Abrüstungsfrage.

2. Die Vorbereitende Kommission

Das zweite Jahrfünft der Abrüstungsverhandlungen des Völkerbundes stand im Zeichen der Vorbereitenden Abrüstungskommission²⁹⁾. Mit der Einberufung dieses Ausschusses im Dezember 1925 schlug der Völkerbund einen anderen Weg in der Abrüstungsfrage ein. Das in der Satzung vorgezeichnete Verfahren, nach dem der Rat einen Abrüstungsplan zu erstellen hatte, der dann mit den einzelnen Regierungen abzustimmen gewesen wäre, hatte sich als unbrauchbar erwiesen. Nun sollte das Problem zum Gegenstand einer weltweiten Abrüstungskonferenz gemacht werden. Was der herkömmlichen Diplomatie nicht gelungen war, hoffte man vor den Augen und unter dem Druck der internationalen Öffentlichkeit leichter zu erreichen. Dem neuen Ausschuß oblag es, einen Vertragsentwurf als Grundlage der eigentlichen Verhandlungen zu erstellen und technische Vorarbeit zu leisten.

Wurde die Einberufung der Abrüstungskonferenz ursprünglich zu „einem möglichst baldigen Zeitpunkt ins Auge gefaßt“³⁰⁾, so bestä-

²⁹⁾ „Commission préparatoire de la conférence du désarmement“.

³⁰⁾ Aus dem Einladungsschreiben des Völkerbundrates an die deutsche Regierung zur Teilnahme an den Beratungen der Vorbereitenden Kommission; zit. n. Schwendemann, a. a. O., S. 101.

tigte die Vorbereitende Kommission diese Erwartung nicht. Sie benötigte fast fünf Jahre, vom Mai 1926 bis zum Dezember 1930, ehe sie als Ergebnis ihrer Arbeit den Entwurf für eine allgemeine Abrüstungskonvention vorlegen konnte. Wie wenig darin die sachlichen und politischen Gegensätze überwunden worden waren, zeigen die über 50 Vorbehalte zu Einzelbestimmungen, die von den verschiedenen Delegationen protokolliert wurden, und die generelle Ablehnung des Konventionsentwurfs durch die deutsche Regierung.

Überdies war es nur eine Minderheit der interessierten Mächte, die an den vorbereitenden Studien teilnahm. Die Kommission bestand aus Vertretern der Ratsmitglieder, sechs weiteren europäischen Staaten³¹⁾ sowie den Vereinigten Staaten, der Sowjetunion und Deutschland, die nicht bzw. noch nicht dem Völkerbund angehörten. War zwischen den Großmächten keine Einigung über die Grundfragen der bevorstehenden Konferenz erzielt worden, so hatte die Mehrzahl der Konferenzteilnehmer mit den diplomatischen Sondierungen noch nicht einmal begonnen. Der Konventionsentwurf vom 9. Dezember 1930 konnte seinen Zweck, die Basis für eine schnelle Verständigung abzugeben, nicht erfüllen. Lediglich über einen befristeten Rüstungsstillstand kam eine Übereinkunft zustande. Vom 1. November 1931 an sollten die Militärausgaben der nationalen Haushalte ein Jahr lang nicht erhöht werden. Die Vereinbarung wurde im Verlauf der Abrüstungskonferenz mehrfach verlängert.

3. Die Genfer Abrüstungskonferenz

Nach der Auflösung der Vorbereitenden Kommission dauerte es noch einmal länger als ein Jahr, ehe die Abrüstungskonferenz³²⁾ am 2. Februar 1932 in Genf zusammentrat. Es wurde das größte und aufwendigste Diplomaten-treffen, das je stattgefunden hatte. Die 60 teil-

nehmenden Delegationen vertraten die gesamte damalige Staatenwelt. Unter starker Anteilnahme der internationalen Öffentlichkeit tagte die Abrüstungskonferenz nahezu zweieinhalb Jahre, bis zum 8. Juni 1934. Sie endete ohne Ergebnis³³⁾.

Als Vorsitzender der Konferenz fungierte der ehemalige britische Außenminister Henderson, der auch in ihren beiden wichtigsten Organen, dem Präsidium und dem Hauptausschuß, den Vorsitz führte. Dem Präsidium, das für Geschäftsordnungs- und Verfahrensfragen das engere Entscheidungsgremium bildete, gehörten als stellvertretende Vorsitzende die Delegationsleiter der sieben sogenannten Großmächte³⁴⁾ und sieben weiterer, von der Konferenz gewählter Nationen an³⁵⁾.

Der Hauptausschuß stellte das Plenum der Konferenz dar. In ihm war jedes Land durch einen Delegierten vertreten. Mit dem stellvertretenden Vorsitzenden Politis (Griechenland) und Benesch (Tschechoslowakei) als Berichterstatter waren zwei Schlüsselpositionen der Generalkommission durch führende profranzösische Politiker besetzt. Neben bzw. unter den fünf ständigen Konferenzausschüssen für Land-, See- und Luftabrüstung, politische Fragen und Fragen der Wehrbudgetverminderung arbeitete eine Reihe nichtständiger Komitees und Subkomitees.

Als Kriterien für eine Periodisierung der Konferenz bieten sich mehrere organisatorische wie sachliche Gesichtspunkte an. Zwei Ereignisse jedoch, die Deutschlands Rolle in den Verhandlungen betrafen, markieren am ehesten die eigentlichen politischen Wendepunkte: die Fünfmächteerklärung vom 11. Dezember 1932, durch die Deutschland die Stellung

³³⁾ Umfassendste Darstellung, jedoch ohne Dokumentation: Carl Loosli-Usteri, Geschichte der Konferenz für die Herabsetzung und Begrenzung der Rüstungen 1932—1934, Zürich 1940.

³⁴⁾ Großbritannien, Frankreich, Italien, Deutschland, Sowjetunion, Vereinigte Staaten, Japan.

³⁵⁾ Schweden, Belgien, Spanien, Österreich, Tschechoslowakei, Polen, Argentinien.

³¹⁾ Niederlande, Finnland, Polen, Jugoslawien, Rumänien, Bulgarien.

³²⁾ „Conférence pour la réduction et la limitation des armements“.

eines grundsätzlich gleichberechtigten Partners in der zu schließenden Abrüstungskonvention zuerkannt wurde, und Deutschlands Austritt aus der Abrüstungskonferenz und dem Völkerbund vom 14. Oktober 1933.

Diese Einschnitte unterteilen die Abrüstungskonferenz in drei etwa gleich lange Abschnitte. Im Mittelpunkt der ersten Phase stand der Tardieu-Plan vom 5. Februar 1932, der die Elemente der französischen Abrüstungsposition zu einem Maximalprogramm zusammenfaßte³⁶⁾. Abrüstung selbst rangierte dabei an letzter Stelle und wurde erst für den Zeitpunkt nach der Erfüllung eines Katalogs politischer Vorbedingungen in Aussicht gestellt, insbesondere der der Aufstellung einer Völkerbundarmee und der wirksamen Organisation eines Systems gegenseitiger Beistandsverpflichtungen. Je deutlicher sich abzeichnete, daß ein Abrüstungsabkommen, sollte es überhaupt zustande kommen, nicht für alle Staaten nach dem Muster der Deutschland im Versailler Vertrag auferlegten Rüstungsbeschränkungen gestaltet werden würde, sondern im Gegenteil den in Versailles geschaffenen Status quo zugrunde legen und damit bestätigen sollte, desto mehr versteifte sich die deutsche Haltung auf die Forderung nach sofortiger Anerkennung der prinzipiellen Gleichberechtigung. Nach der Sommerversammlung 1932 verließ die deutsche Delegation zum ersten Mal die Abrüstungskonferenz und kehrte erst an den Verhandlungstisch zurück, nachdem außerhalb der Konferenz die Fünfmächteerklärung ausgehandelt worden war³⁷⁾.

Die verbesserten Konferenzchancen nach der deutsch-französischen Grundsatzvereinbarung nutzend, ergriff der britische Premierminister mit der Vorlage eines detaillierten Konventionsentwurfes die Initiative. Der McDonald-Plan vom 16. März 1933³⁸⁾ empfahl u. a. für Frankreich und Deutschland die gleiche Heeresstärke von 200 000 Mann, die nach einer Umstellungs-

zeit von fünf Jahren erreicht werden sollte. Mit der ersten Lesung dieses Entwurfes und zähen Verhandlungen über die in reichem Maß von allen Seiten eingebrachten Änderungswünsche ging die zweite Konferenzphase vorüber. Zeitweilig schien dabei eine Einigung in unmittelbare Nähe gerückt.

Vor der zweiten Lesung jedoch unterbreitete der britische Außenminister Simon auf französisches Drängen und mit amerikanischer Unterstützung einen neuen Vorschlag, der den McDonald-Entwurf in zwei wesentlichen Punkten revidierte und ihn damit von der mittleren Linie eines möglichen Kompromisses wieder entfernte. Der sogenannte Simon-Plan³⁹⁾ erweiterte die Laufzeit des vorgeschlagenen Abkommens von fünf auf acht Jahre und bestimmte, daß die ersten vier Jahre lediglich dem Aufbau eines Rüstungskontrollsystems dienen sollten, ohne daß einem Staat während dieser Zeit erlaubt sein würde, seinen Rüstungsstand zu ändern. Praktisch bedeutete das den Aufschub des von Deutschland verlangten Rüstungsausgleichs um weitere drei Jahre. Die deutsche Reaktion darauf bestand in dem Auszug aus der Konferenz.

Die dritte und letzte Phase der Genfer Abrüstungskonferenz war durch zwei parallele Entwicklungen gekennzeichnet. Zunächst verlagerte sich die diplomatische Aktivität infolge des Fehlens einer der hauptbeteiligten Mächte am Konferenzort immer mehr auf direkte Sondierungen und Verhandlungen zwischen den Regierungen. Andererseits hatte sich auch der Schwerpunkt der Thematik zunehmend verschoben. Für eine Abrüstungsübereinkunft schwand 1934 rasch jede politische Basis. Rüstungsbegrenzung und mehr noch die Frage von Sanktionen und Beistandsverpflichtungen gegen Friedensstörer rückten in den Mittelpunkt der Diskussion. Diese Veränderung der Verhandlungsgegenstände widerspiegelte nur den inzwischen eingetretenen Wechsel des weltpolitischen Klimas. Ihrer Funktion beraubt, vertagte sich die Abrüstungskonferenz am 8. Juni 1934 auf unbestimmte Zeit.

³⁶⁾ Text bei Schwendemann, a. a. O., S. 774 ff.

³⁷⁾ Text bei Schwendemann, a. a. O., S. 480 f.

³⁸⁾ Vgl. Loosli-Usteri, a. a. O., S. 350 ff.

³⁹⁾ Vgl. Loosli-Usteri, a. a. O., S. 560 ff.

III. Abrüstungsverhandlungen außerhalb des Völkerbundes

1. Das Abkommen von Washington

Parallel zu den Abrüstungsbemühungen des Völkerbundes liefen zahlreiche Versuche einzelner Regierungen, durch direkte Verhandlungen Vereinbarungen über die Begrenzung und Beschränkung ihrer Kriegsrüstungen zu erreichen. Die Washingtoner Konferenz von 1921/22⁴⁰⁾ nimmt dabei wegen der Tragweite ihrer Ergebnisse eine Sonderstellung ein. Der amerikanischen Diplomatie gelang es, das militärische Kräfteverhältnis im pazifischen Raum für mehr als ein Jahrzehnt⁴¹⁾ in der von ihr gewünschten Weise zu konsolidieren.

Außenminister Hughes hatte zu Beginn der Konferenz, die ursprünglich als reine Abrüstungskonferenz einberufen worden war, den Kräfteproporz vorgeschlagen, der zur Grundlage des Abkommens vom 6. Februar 1922⁴²⁾ wurde: Die Vereinigten Staaten, das britische Empire und Japan als die hauptsächlichen Pazifik-Mächte sollten sich verpflichten, ihre maritimen Rüstungen im Verhältnis 10 : 10 : 6 zu beschränken. Diese Relation entsprach ebenso den bereits bestehenden Verhältnissen wie den für die Zukunft kodifizierten Bestimmungen.

In absoluten Werten legte der Vertrag fest, daß die Gesamttonnage an Linienschiffen⁴³⁾ für die USA und Großbritannien je 525 000, für Japan 315 000 und für Frankreich und Italien je 175 000 Tonnen nicht überschreiten

⁴⁰⁾ Vgl.: Conference on the limitation of armaments, Washington November 12, 1921 — February 6, 1922, Washington 1922. Die Dokumentation enthält alle offiziellen Materialien der Konferenz.

⁴¹⁾ Japan kündigte das Washingtoner Abkommen im Dezember 1934.

⁴²⁾ Deutsch in: Th. Niemeyer, Handbuch des Abrüstungsproblems, Urkundenbuch I, Berlin 1928, S. 353 ff.

⁴³⁾ Unter Linienschiffen wurden Kriegsschiffe von über 10 000 Tonnen Wasserverdrängung verstanden, im deutschen Sprachgebrauch gemeinhin als schwere Schlachtschiffe oder Großkampfschiffe bezeichnet.

durfte. Eine ähnliche Regelung erging für Flugzeugträger. Schiffe über 35 000 Tonnen wurden verboten. Während Ersatzbauten nur für solche Schiffe zugelassen wurden, die ein Alter von 20 Jahren erreicht hatten, sollten in den folgenden zehn Jahren überhaupt keine Neubauten auf Kiel gelegt werden.

Lag die Hauptbedeutung des Vertrages in der Begrenzung künftiger Seerüstung, so verfügte er auch gleichzeitig praktische Abrüstungsmaßnahmen. Ein tabellarischer Anhang bezeichnete namentlich diejenigen Schlachtschiffe, die den vertragschließenden Staaten nach den festgesetzten Höchsttonnagen belassen wurden und welche abgewrackt werden mußten⁴⁴⁾. Etwa 40 Prozent des vorhandenen militärischen Schiffsraumes fiel unter die Abrüstungsaufgabe. Rechnet man die projektierten und im Bau befindlichen Schiffe hinzu, so wurde die amerikanische, britische und japanische Kriegsmarine um mehr als die Hälfte ihrer Linienschiffe verkleinert.

Wenngleich einzuräumen ist, daß die Vertragsstaaten nur den älteren und am wenigsten kriegstauglichen Teil ihrer Flottenbestände demontierten und daß überdies die rüstungstechnische Entwicklung die Bedeutung so schwerer Schiffstypen, wie sie unter die Ubereinkunft fielen, für den Seekrieg zurückgehen ließ, so stellt dennoch das Washingtoner Abkommen durch den Umfang der vereinbarten Rüstungsverminderung das bemerkenswerteste Ergebnis der Abrüstungsverhandlungen zwischen den Weltkriegen dar⁴⁵⁾.

2. Bemühungen um weitere Begrenzung der Seerüstung

In Genf bemühten sich unmittelbar nach Abschluß der Washingtoner Ubereinkunft die beiden Rüstungskommissionen des Völkerbun-

⁴⁴⁾ Vgl. Schwendemann, a. a. O., S. 705 ff.

⁴⁵⁾ Vgl. Arnold Toynbee, Survey of International Affairs 1920—1923, London 1927, S. 490 ff.

des, die Vertragsprinzipien auch auf die kleineren Seemächte auszudehnen. Ein Ergänzungsvertrag wurde entworfen, der die Gesamttonnage der übrigen Staaten, die bereits Linienschiffe besaßen, nach folgendem Schlüssel begrenzte: Argentinien und Spanien je 80, Schweden 60, Brasilien 45, Griechenland und Chile je 35, Niederlande 25, Norwegen und Dänemark je 15. Diese Verhältniszahlen spiegelten den derzeitigen Besitzstand an Linienschiffen wider ⁴⁶⁾.

Gegen eine vertragliche Fixierung des Status quo erhoben jedoch Spanien und Brasilien Einspruch. Die Konferenz von Rom, die sich im Februar 1924 mit der beabsichtigten Erweiterung des Washingtoner Vertrages befaßte und zu der auch die Sowjetunion hinzugezogen worden war, scheiterte u. a. an der russischen Forderung nach Bewilligung einer Kriegsmarine von 490 000 Tonnen. Was die Sowjetunion damit verlangt hatte, war die näherungsweise Gleichstellung mit den größten Seemächten England und Amerika.

Auch die späteren Verhandlungen der fünf Washingtoner Signatare über den Ausbau ihrer Abrüstungskonvention und deren Ausdehnung auf die kleineren Schiffsgattungen führten nur noch zu begrenzten Ergebnissen ⁴⁷⁾. Der Gegensatz zwischen der japanischen Forderung nach Rüstungsparität und der Entschlossenheit der anglo-amerikanischen Mächte, ihren Vorsprung in maritimer Rüstung zu behaupten, verengte zunehmend den Spielraum für weitergehende Abmachungen. So stand auch auf den Londoner Flottenkonferenzen von 1930 und 1936 die echte Abrüstung von Kriegsschiffen gar nicht mehr zur Debatte.

Immerhin einigten sich noch 1930 die drei großen Seemächte über die bis dahin vergeblich angestrebte Begrenzung ihrer leichten Seestreitkräfte. Indem Japan in die Verlängerung

der Rüstungsbeschränkung für Schlachtschiffe nach der Washingtoner Formel von 10 : 10 : 6 einwilligte, sicherte es sich einen leicht vorteilhafteren Verteilerschlüssel bei den kleineren Schiffsklassen der Kreuzer und Zerstörer ⁴⁸⁾. Im Bau von Unterseebooten erhielt es volle Parität mit den Vereinigten Staaten und Großbritannien ⁴⁹⁾. Frankreich und Italien schlossen sich den neuen Vereinbarungen nicht an, da Frankreich den italienischen Anspruch auf Gleichstellung mit der französischen Flottenrüstung in den unteren Schiffskategorien nicht zu akzeptieren bereit war.

Eine nochmalige Verlängerung des Washingtoner Vertrages, wie sie auf der Londoner Flottenkonferenz von 1936 versucht wurde, kam nicht zustande. Die japanische Delegation brach die Verhandlungen ab, nachdem sie die Forderung nach absoluter Gleichstellung in der gesamten Seerüstung nicht durchzusetzen vermochte.

3. Regionale Abrüstungskonferenzen

Zu den wenigen Verhandlungen, die eine Abrüstungsübereinkunft von regionalem Geltungsbereich zeitigten, gehörte die Zentralamerikanische Konferenz, die unter der Vermittlungshilfe der Vereinigten Staaten vom Dezember 1922 bis Februar 1923 in Washington tagte ⁵⁰⁾. Die fünf Kleinstaaten Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua und Costa Rica einigten sich auf eine Begrenzung ihrer Landrüstungen, die zugleich eine Reduzierung der derzeitigen Truppenstärken darstellten ⁵¹⁾. Li-

⁴⁸⁾ Der amerikanisch-britisch-japanische Proporz belief sich für Kreuzer auf (in 1000 t): 325 : 340 : 210; für Zerstörer: 150 : 150 : 105. (Vgl. den Vertragstext bei Schwendemann, a. a. O., S. 730 ff.)

⁴⁹⁾ Je 53 000 t Gesamttonnage bei 2000 t als obere Grenze der Schiffsgröße.

⁵⁰⁾ Vgl. J. W. Wheeler-Bennet, *Information of the reduction of armements*, London 1925, S. 150 f.

⁵¹⁾ Der Vertrag erlaubte folgende Heeresstärken: Guatemala 5200, Salvador 4200, Honduras und Nicaragua je 2500, Costa Rica 2000 Soldaten. (Vgl. Hans Joachim Heiser, *Abrüstung*, in: Hans-Jürgen Schlochauer, Hrsg., *Wörterbuch des Völkerrechts*, Bd. I, Berlin 1960, S. 7; Vertragstext bei Niemeyer, a. a. O., S. 382 ff.)

⁴⁶⁾ Gleichzeitig waren es die absoluten Werte in 1000 Bruttoregistertonnen.

⁴⁷⁾ Von den zugänglichen Darstellungen sind die ausführlichsten die von Arnold Toynbee in *Survey of International Affairs*. Vgl. insbes. die Jahressbände 1927 (S. 21 ff.), 1929 (S. 34 ff.), 1930 (S. 31 ff.) und 1931 (S. 259 ff.).

mitiert wurde auch die Zahl der militärisch verwendbaren Flugzeuge, während der Erwerb von Flugzeugen unter ein generelles Verbot fiel.

Andere Regionalverhandlungen erbrachten keine praktischen Lösungen. Die Panamerikanische Konferenz vom März/April 1923 in Santiago endete ebenso ergebnislos wie die War-

schaer Abrüstungsverhandlungen der um das Baltische Meer gruppierten Staaten Rußland, Polen, Finnland, Lettland, Litauen und Estland vom Dezember 1922. Hier war es die sowjetische Weigerung, den Abschluß eines gegenseitigen Nichtangriffspaktes der quantitativen Abrüstungsvereinbarung vorangehen zu lassen, die einen Konferenzserfolg verhinderte.

IV. Einzelne Aspekte des Abrüstungsproblems

1. Quantitativ oder qualitativ?

Der externe Abriß der Verhandlungen über Abrüstung zwischen den Weltkriegen zeigt als hervorspringendes Ergebnis den Fehlschlag aller Bestrebungen, das schrankenlose Wettrennen zwischen souveränen Nationalstaaten, das weithin als mächtigste Triebkraft der Katastrophe von 1914 angesehen wurde, durch eine alle Glieder der Völkerrechtsgemeinschaft verpflichtende Konvention über die Begrenzung und Verminderung der militärischen Rüstungen abzulösen. In der langen Kette der Verhandlungsmißerfolge bildet nur das Washingtoner Arrangement von 1922 den Sonderfall einer zeitlich, sachlich und dem Teilnehmerkreis nach begrenzten Übereinkunft.

Bei der Frage nach den Ursachen des Scheitern fällt auf, daß die Abrüstungsverhandlungen, soweit in ihnen über Abrüstung verhandelt wurde, fast ausschließlich um Verfahrensfragen kreisten. Das deutet darauf hin, in welchem Maß prozedurale Aspekte der Abrüstung bereits substantielle Probleme reflektieren. Mochte eine bestimmte Vorgehensweise noch so sehr den Anschein der Sachgerechtigkeit für sich haben, stets galt sie aus der Sicht des nationalen Interesses einmal dieser, einmal jener Macht als inakzeptabel.

So gehörte die Grundentscheidung, ob Abrüstungsvereinbarungen nach quantitativen oder qualitativen Prinzipien erfolgen sollten, zu den umstrittensten Verhandlungsgegenständen. Quantitative Abrüstung bedeutete die mengenmäßige Herabsetzung aller Rüstungsgüter,

während qualitative Abrüstung nur bestimmte Kriegsmaterialien einschloß. Dabei wurde vornehmlich an solche Waffentypen gedacht, die in erster Linie zum Einsatz gegen Verteidigungsanlagen geeignet waren und in ihrer Wirkung auch die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft zogen.

Das Eintreten für die qualitative Abrüstung konnte auf einen an sich überzeugenden Gedankengang gestützt werden. Wenn nationale Sicherheit in dem Schutz jedes Staates vor dem militärischen Überfall durch einen anderen Staat bestehe, so könne sie am ehesten gewährleistet werden, indem man allen Armeen die Befähigung, einen Angriffskrieg zu führen, durch Abschaffung der offensiven Waffen entzöge: Diesen Standpunkt machte sich am entschiedensten die amerikanische Politik durch die Forderung nach dem Verbot von Panzern, schwerer Artillerie und Gaskampfstoffen zu eigen⁵²⁾.

So allgemein auch die moralische Diskreditierung des Angriffskrieges war, so schwierig erwies sich jedoch die Aufstellung technischer Kriterien zur Unterscheidung von aggressiven und defensiven Waffen. Während sich die Genfer Abrüstungskonferenz nach langer Debatte zum Grundsatz der qualitativen Abrüstung bekannte, gelangte die Definitionsfrage nicht über Beratungen in den Expertenausschüssen hinaus. Bezeichnend war dabei die

⁵²⁾ Vgl. die Argumentation des amerikanischen Resolutionsantrages vom 11. April 1932 bei Schwendemann, a. a. O., S. 266 f.

von den verschiedenen Delegationen eingenommene Haltung⁵³). Der amerikanische Vorschlag empfahl nur das Verbot solcher Landwaffen, die die Vereinigten Staaten aufgrund ihrer strategischen Lage weder in nennenswertem Umfang besaßen noch bedurften. Großbritannien als führende europäische Seemacht vertrat die These, daß es militärische Schiffstypen offensiven Charakters nicht gäbe, während Frankreich umgekehrt allen Waffen der Landstreitkräfte defensive Natur zusprach. Deutschland schließlich verlangte, diejenigen Abrüstungsgüter, deren Besitz ihm durch den Versailler Vertrag untersagt war, generell zu Angriffswaffen zu erklären und unter Verbot zu stellen.

2. Prozentual oder numerisch?

In engem Zusammenhang mit der Auswahl der für ein Abrüstungsreglement heranzuziehenden Waffenkategorien stand die Frage nach einem geeigneten Schlüssel, um den Umfang der jedem Land zu erteilenden Abrüstungsaufgaben zu bestimmen. Zwischen zwei prinzipiell verschiedenen Methoden war zu wählen. Die eine bestand darin, die vorhandenen Rüstungsbestände aller Mächte um einen bestimmten Prozentsatz zu reduzieren. So waren die Partner des Washingtoner Abkommens vorgegangen, als sie die Gesamttonnage jedes Vertragsstaates (ausgenommen Frankreich und Italien) an Großkampfschiffen einheitlich um etwa 40 Prozent herabsetzten. Mit dem Vorschlag einer allgemeinen Rüstungsverminderung um ein Drittel empfahl die Hoover-Botschaft vom Juni 1932⁵⁴) gleichfalls eine prozentuale Abrüstung.

Der Vorteil dieses Verfahrens liegt in seiner relativen Einfachheit. Es erübrigt das naturgemäß hartnäckige Tauziehen um die Festsetzung zahlenmäßiger Abrüstungsquoten für jedes Land und jeden Rüstungsartikel. Auch behandelt es jeden Staat in gleicher Weise und gewinnt dadurch zusätzlich den Anschein der

Gerechtigkeit. Mit denselben Argumenten ist auch die sogenannte indirekte Abrüstung befürwortet worden, die nicht auf die Herabsetzung der Mannschafts- und Materialstärken selbst, sondern auf die Verkleinerung der Militärhaushalte zielte⁵⁵). Die Vorbereitende Abrüstungskommission und der Budgetausschuß der Genfer Weltkonferenz haben sich ausführlich mit der Brauchbarkeit dieser Methode befaßt und sie schließlich verworfen.

Beiden Verfahrensweisen, der prozentualen Abrüstung und ihrer Unterform, der indirekten Abrüstung, sind zwei entscheidende Mängel gemeinsam: Sie können nur generalisierende Verfügungen treffen und berücksichtigen nicht, wie auch Art. 8 VBS es verlangt, die individuellen Gegebenheiten der geographischen, strategischen und allgemein politischen Lage, die von Staat zu Staat verschieden sind. Vor allem aber erheben sie den Rüstungspolitischen Status quo zur Ausgangsbasis einer Abrüstungsregelung und rufen damit den Widerstand derjenigen Kräfte auf den Plan, die eine Abänderung des bestehenden internationalen Rüstungsproporz anstreben.

Wird die prozentuale Abrüstung abgelehnt, weil sie die absoluten Rüstungshöhen zwar abzubauen, nicht aber das Kräfteverhältnis zwischen den nationalen Rüstungen zu ändern vermag, so bleibt als Alternative nur die numerische Abrüstung. Darunter ist ein Verfahren zu verstehen, das für jeden einzelnen Teilnehmerstaat die außer Dienst zu stellenden personellen und materiellen Rüstungsbestände begrifflich spezifiziert und in Mengen- und Stückzahlen genau vorschreibt. Dadurch werden neue Probleme aufgeworfen, die sich in der Praxis als noch schwieriger lösbar erweisen.

3. Abrüstung der „Effektiven“ oder des „potentiel de guerre“?

Was ist überhaupt Rüstung? Diese Frage, deren Klärung der Völkerbundrat der Vorberei-

⁵³) Vgl. die Kapitel I—IX und XI bei Loosli-Usteri, a. a. O., S. 85 ff.

⁵⁴) Text bei Schwendemann, a. a. O., S. 820 ff.

⁵⁵) Vgl. E. v. Waldkirch, Das Abrüstungsproblem, Basel 1932.

tenden Abrüstungskommission als erste Aufgabe zugewiesen hatte, stand am Anfang einer langen deutsch-französischen Kontroverse über das Wesen militärischer Stärke und über die Vergleichbarkeit verschiedener nationaler Rüstungen. Mußte z. B. — wie die französische Auffassung behauptete — den regulären Streitkräften eines Landes auch dessen halb-militärische Organisationen und Wehrverbände zugerechnet werden? Bestand eine Armee nur aus ihren aktiven Offizieren und Mannschaften oder auch — wie der deutsche Standpunkt geltend machte — aus den ausgebildeten und jederzeit mobilisierbaren Reservisten? Gab es objektive Kriterien, den Kampfwert eines kleinen Berufsheeres von längerdienenden Freiwilligen gegen den einer zahlenmäßig größeren Streitmacht, die sich aber überwiegend aus Wehrpflichtigen rekrutierte, abzuwägen?

Über diese Fragen hatten in den Fachgremien der Abrüstungskonferenz Männer zu befinden, die sich an der Spitze der militärischen Hierarchien nicht nur in besonderem Maße zur Gewährleistung der Sicherheit ihrer Nationen berufen fühlten, sondern die auch aus der Mentalität ihres Berufsstandes heraus dem Abrüstungsgedanken reserviert gegenüberstanden. Entsprechend gering war das Maß an Übereinstimmung bereits in solchen Fragen, die noch eindeutig als Sachfragen anzusprechen waren. Dahinter aber erhob sich erst die eigentlich politische Problematik.

Sie begann dort, wo es darum ging, Maßstäbe aufzustellen, nach denen allgemeine Abrüstungsnormen mit den individuellen Sicherheitsbedürfnissen der einzelnen Staaten in Einklang gebracht werden sollten. Wenn es der deutschen Abrüstungspolitik darauf ankam, die Kluft zwischen der eigenen Machtlosigkeit und dem Übergewicht der hochgerüsteten Staaten in Mitteleuropa zu verringern, so lag es gerade im Interesse Frankreichs, seine bestehende militärische Überlegenheit aufrechtzuerhalten. Daraus resultierten die konstant entgegengesetzten Verhandlungspositionen, die von den beiden Mächten in der Frage der

materiellen Bemessungsgrundlagen einer Abrüstungsregelung eingenommen wurden.

Nach deutscher Auffassung durften nur die sogenannten Effektiven in Rechnung gestellt werden, d. h. die jedem Staat sofort verfügbaren oder kurzfristig zu mobilisierenden Mannschaften, Waffen und Kriegsgeräte. Alle Faktoren, die für den Einsatz militärischer Machtmittel nur von sekundärer Bedeutung waren, sollten außer Betracht bleiben.

Dagegen entwickelte die französische Politik den Begriff des „*potentiel de guerre*“ als Richtmaß für die zutreffende Einschätzung der tatsächlichen militärischen Möglichkeiten eines Landes. Sie verstand darunter in weitestem Sinne alle für die Kriegführung relevanten Gegebenheiten, nämlich außer der Armee, ihrer Bewaffnung und Ausrüstung auch das Bevölkerungspotential und die industrielle Kapazität, die für die Produktion von Rüstungsgütern genutzt werden konnte. Die politische Folge aus dieser Definition war die, daß einem Land, dessen möglicher Gegner erst auf längere Sicht durch Aktivierung seiner Reserven volle militärische Stärke entfalten konnte, ein höheres Maß an aktueller Militärmacht zuerkannt werden müsse, um es instand zu setzen, eine eventuelle Aggression bereits im Ansatz zu ersticken.

Daß die internationale Abrüstungsdiskussion während der zehnjährigen Verhandlungen unter der Regie des Völkerbundes immer wieder in sterile Disputation über Detailprobleme zurückfiel, hatte seinen tieferen Ursprung nicht in der praktischen Unlösbarkeit dieser Fragen, sondern darin, daß die Delegationen technisch-organisatorische Einwendungen zum Vorwand nahmen, um politische Ansprüche zu vertreten. Jedes Land zeigte sich bestrebt, die Abrüstungsvorschriften möglichst tief in die Rüstungsstruktur der anderen Staaten eingreifen zu lassen, ohne spezifische Vorteile des eigenen Rüstungssystems preisgeben zu müssen.

Salvador de Madariaga, damals Leiter der spanischen Abrüstungsdelegation, hat das Problem mit seiner berühmten Tierparabel veranschaulicht: Auf der Abrüstungskonferenz der

Tiere schlägt der Adler mit Blick auf den Stier vor, zunächst einmal alle Hörner zu schleifen. Der Stier sieht auf den Tiger und fordert, als erstes die Krallen zu beschneiden. Der Tiger aber fürchtet den Elefanten und verlangt, man müsse damit beginnen, das Tragen von Stoßzähnen zu verbieten. Der Elefant wie-

derum erklärt, auf den Adler bezogen, die Flügel, die ihm selbst fehlen, für gefährlich. Schließlich meldet sich der Bär zu Wort mit dem Vorschlag, sich doch nicht bei Halbheiten aufzuhalten, sondern alle Waffen abzulegen und nichts zu erlauben, als eine feste brüderliche Umarmung⁵⁶⁾.

V. Die Konstellation der nationalen Interessen in der Abrüstungsfrage

1. Frankreichs Sicherheitsforderung

Das hohe Ansehen, das die Idee der Abrüstung in der öffentlichen Weltmeinung genoß, verbot es jeder Regierung, sich von Unternehmungen zu distanzieren, die dazu bestimmt waren, sie zu verwirklichen. In Wahrheit jedoch entsprachen nicht in allen Staaten die Erfordernisse der Abrüstung denen des nationalen Interesses. Würde man versuchen, eine Einteilung der Großmächte unter dem Gesichtspunkt des jeweiligen Verhältnisses von Abrüstung und außenpolitischer Interessenlage vorzunehmen, so ergäbe sich eine Skala, an deren einem Ende sich beide Prinzipien in Übereinstimmung befinden, während sie am anderen Ende offene Gegensätze darstellen. Die Antagonisten eines solchen Schemas waren Frankreich und Deutschland.

Frankreichs hegemoniale Stellung in Europa gründete einerseits auf seiner Rolle als Führungs- und Schutzmacht der aus den Pariser Friedensverträgen profitierenden Staaten, andererseits auf seiner eigenen militärischen Überlegenheit. Die französische Heerespräsenzstärke belief sich ständig auf über 600 000 Mann, während vier Millionen ausgebildete Reservisten für den Frontdienst und weitere zwei Millionen für rückwärtige Dienste in Bereitschaft standen. Mit einem Anteil des Heeresbudgets am Gesamthaushalt von ungefähr 30 Prozent erbrachte Frankreich jährlich das mit Abstand größte Rüstungsaufkommen aller

europäischen Staaten⁵⁷⁾. Pro Kopf der Bevölkerung betragen die militärischen Staatsausgaben umgerechnet mehr als 50 Reichsmark. Das entsprach etwa dem Fünffachen des Betrages, mit dem der deutsche Steuerzahler für Rüstungszwecke je Einwohner und Jahr belastet wurde⁵⁸⁾.

Nach Auffassung der meisten französischen Regierungen der zwanziger und dreißiger Jahre rechtfertigte die außenpolitische Situation des Landes nicht nur ein derart hohes Rüstungsniveau, sondern ließ es noch eher unzureichend erscheinen. Die Beurteilung dieser französischen Einschätzung muß von der Spaltung Europas in zwei Mächtegruppen ausgehen, deren eine die bestehende territoriale und politische Ordnung stützte, während die andere eine Änderung dieser Ordnung anstrebte. Frankreich selbst war davon in dreifacher Hinsicht betroffen.

Einmal trachtete in seiner unmittelbaren Nachbarschaft Deutschland nach der Überwindung der durch den Versailler Vertrag gesetzten Schranken, die allein es daran hinderten, ein politischer Konkurrent Frankreichs zu werden. Zweitens konzentrierte Italien alle Anstrengungen auf die Erringung einer der französischen ebenbürtigen Stellung in Europa und bedrohte Frankreichs Interessen in Nordafrika.

⁵⁷⁾ Zum Vergleich die korrespondierenden Werte für ein Land der Kleinen Entente (Tschechoslowakei): 18 Prozent, ein neutrales Land (Schweden): 18 Prozent, und Deutschland: 7 Prozent. Angaben für das Haushaltsjahr 1929 nach: Von Oertzen, Rüstung und Abrüstung, Berlin 1929.

⁵⁸⁾ Tschechoslowakei 15, Schweden 27, Deutschland 10 Reichsmark.

⁵⁶⁾ Mehrfach belegt; hier nach: Salvador de Madariaga, Der Westen. Heer ohne Banner, Bern 1961, S. 100 f. (Urheber des Gleichnisses war danach nicht de Madariaga, sondern Churchill).

Drittens bestand die permanente Gefahr der Verwicklung in einen bewaffneten Streit in Südosteuropa. Zwar sollten nach französischer Intention die Bündnisse mit Polen und der Kleinen Entente den Schutzring um Deutschland stärken, jedoch schwelte zwischen der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien einerseits und den Balkan-Revisionisten Ungarn, Bulgarien und Albanien andererseits genügend eigener Konfliktstoff, um Frankreichs Eingreifen aufgrund seiner Allianzverpflichtungen jederzeit erforderlich werden zu lassen.

Mochte Frankreich auf weite Sicht der gleichgroßen Bevölkerungszahl Italiens und der ein- einhalbmal größeren seines Hauptkontrahenten Deutschland als auch der größeren demographischen wie ökonomischen Dynamik dieser Staaten das politische Gewicht seines Kolonialreiches entgegensetzen — für die Gegenwart und die nahe Zukunft bestand der sichtbare Ausdruck der Führungsposition Frankreichs in Europa in der Größe und der Bedeutung der französischen Armee. Daran Einbußen dulden, hieß diese Führungsposition gefährden. Die oberste Maxime der französischen Abrüstungspolitik lautete daher, keine Rüstungseinschränkungen zuzugestehen ohne ein gleichwertiges Maß an politischen Kompensationen zu erhalten.

Was Frankreich an Gegenleistungen für Zugeständnisse in der Abrüstungsfrage verlangte, war die Verwirklichung seiner seit dem Weltkrieg beständig erhobenen Forderungen: Garantien für das Fortbestehen der geltenden Verträge, Präzisierung der Artikel 10 und 16 der Völkerbundsatzung, Organisation des gegenseitigen Beistandes, Schaffung einer Völkerbundarmee und Kontrolle der Abrüstung. Es waren Forderungen nach Maßnahmen zur Stabilisierung des europäischen Status quo, der der Sicherheit Frankreichs dienlich, für die Erhaltung seiner Vormachtstellung aber unerlässlich war.

Ob das wie einen Schutzschild vor jede Abrüstungseinigung gehobene Sicherheitsbedürfnis Frankreichs real bestand oder nicht, ist eine umstrittene Frage. Will man die Unterschei-

dung zwischen objektiver Sicherheit als einen „Zustand, in dem keine Gefahr existiert“, und subjektiver Sicherheit als einen „Zustand, in dem keine Furcht vor Gefahr existiert“⁵⁹⁾, übernehmen, so wird sich bis zum Zusammenbruch der Demokratie in Deutschland ein objektives französisches Sicherheitsvakuum schwerlich nachweisen lassen.

Dagegen scheint das „neurotische“⁶⁰⁾ Unsicherheitsgefühl Frankreichs gegenüber Deutschland eine wirkende Kraft der französischen Abrüstungspolitik gewesen zu sein. Das bedeutsame französische Sicherheitsmemorandum vom Juli 1931 enthält die aufschlußreiche Passage: „Die Herabsetzung der Rüstungen schließt das Vertrauen in sich. Kann man die Hoffnung haben, daß dieses Vertrauen vorhanden ist, wenn das Gefühl besteht, daß für viele es sich weniger darum handelt, zum Vorteil aller den Frieden zu organisieren, als zum Vorteil weniger die bestehende Ordnung zu ändern?“⁶¹⁾ Hier wird die latente Furcht vor den Imponderabilien einer Abrüstungsordnung deutlich, die das Gespenst des Revisionismus heraufbeschwört, der nicht primär Frankreichs Sicherheit, wohl aber seinen Rang in der internationalen Politik in Frage zu stellen drohte.

2. Das deutsche Verlangen nach Gleichberechtigung

Läßt sich die französische Abrüstungspolitik in die Formel „Sicherheit vor Abrüstung“ fassen, so stand Deutschlands Politik unter dem Leitsatz „Sicherheit durch Abrüstung“. Der französischen Sicherheitsparole entsprach auf deutscher Seite die Forderung nach Gleichberechtigung. Aber auch dieses Schlagwort war eher dazu angetan, seine politische Motivierung zu verdunkeln als zu verdeutlichen.

Wenn die deutschen Delegierten auf allen Konferenzen als energische Befürworter des Abrüstungsgedankens auftraten, so boten ihnen dazu die Völkerbundsatzung und der

⁵⁹⁾ Nach Friedrich Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. III, München 1964, S. 109.

⁶⁰⁾ Vgl. Loosli-Usteri, a. a. O., S. 44.

⁶¹⁾ Zit. n. Schwendemann, a. a. O., S. 608.

Versailler Vertrag die stärksten Argumente. Bereits am 1. Januar 1927 war die alliierte Militär-Kontrollkommission, die die Ausführung der Friedensverträge zu überwachen hatte, aufgelöst worden, womit die Siegermächte formell bestätigt hatten, daß Deutschland seinen Entwaffnungsaufgaben vollständig nachgekommen war⁶²). Es besaß keine Panzer, schwere Artillerie und Flugzeuge mehr, hatte das Rheinland entmilitarisiert und sein Heer auf 100 000 Mann reduziert. Damit war die Bedingung erfüllt, die von den Alliierten in der sogenannten Mantelnote zum Versailler Vertrag zur Voraussetzung eigener Abrüstungsmaßnahmen erklärt worden war⁶³).

Indessen hatten seit 1926 regelmäßig Abrüstungsverhandlungen stattgefunden, ohne daß der weltweite Trend zur Vermehrung und Perfektionierung der Kriegsrüstungen zum Stillstand gekommen war. Für Deutschland bot diese Entwicklung fortwährenden Anlaß, unter Hinweis auf seine eigenen Entwaffnungs-„Vorleistungen“ die übrige Welt zur Einhaltung ihres Abrüstungsversprechens zu mahnen. Es konnte sich sogar der Unterstützung der öffentlichen Meinung auch des Auslandes sicher sein, wenn es sowohl als Mitglied des Völkerbundes unter Berufung auf das Prinzip der Rechtsgleichheit, das ihm zugrunde lag, wie auch als Unterzeichner der Locarno-Verträge Gleichberechtigung in der Abrüstungsfrage beanspruchte.

Theoretisch konnte dieser Anspruch auf dreierlei Weise erfüllt werden: indem die anderen Mächte bis auf das Niveau des Deutschland zugebilligten Militärpotentials abrüsteten, indem sie Deutschland generell von den Rüstungsbeschränkungen des Versailler Vertrages entbanden oder indem sie sich auf einer mittleren Linie arrangierten, das heißt, ein allgemeines Abrüstungsübereinkommen schlossen, das die Rüstungen aller Teilnehmer be-

grenzte und mithin für Deutschland die Versailler Militärklauseln ablöste. Jedoch lagen sowohl die erste wie die zweite Möglichkeit außerhalb des politisch Realisierbaren. Weder war es denkbar, daß die ehemaligen Alliierten freiwillig die Beschränkungen auf sich nehmen würden, die sie einst dem besiegten Kriegsgegner autoritativ auferlegt hatten, noch daß sie Deutschland ohne zwingende Notwendigkeit einem abstrakten Prinzip zuliebe aus diesen Bindungen entlassen würden.

Was für Deutschland demnach allein erreichbar schien und erreicht werden sollte, war die Verwirklichung der Gleichberechtigungsforderung mittels einer allgemeinen Abrüstungskonvention, die, wie immer im einzelnen sie ausfallen mochte, die Eliminierung des Teiles V des Versailler Vertrages bedeuten würde. Darin bestand das Hauptziel der deutschen Politik. Obgleich sie offiziell für allgemeine Abrüstung nach dem Muster der deutschen Abrüstung eintrat — denn das war die „beste juristische und moralische Ausgangsbasis“⁶⁴) —, diente ihr die Abrüstung selbst nur als Hebel, um aus dem Versailler Vertrag einen der wichtigsten Teile herauszubrechen und dadurch die Rechts- und Machtordnung von 1919 als Ganzes zu unterminieren. Die Abrüstungsfrage stellen, hieß für Deutschland den Wunsch nach Revision seines unbefriedigenden Status innerhalb des europäischen Mächtesystems auf die Tagesordnung der internationalen Politik setzen⁶⁵).

Daß jede mögliche Abrüstungskonvention Deutschland die Berechtigung zur Aufrüstung verschaffen würde, war ein Nebeneffekt dieser Politik, den aber wohl erst Hitler konsequent

⁶⁴) Karl Schwendemann, Deutschlands Weg in der Abrüstungsfrage, in: Richard Schmidt und Adolf Grabowsky (Hrsg.), Deutschlands Kampf um die Gleichberechtigung, Berlin 1934, S. 18.

⁶⁵) Schwendemann, ebd.: „Das Ziel, das die deutsche Politik ... im Auge hatte, war klar und eindeutig: ... Wiedergewinnung der tatsächlichen Großmachtstellung, die Deutschland seit Versailles infolge seiner einseitigen Wehrlosigkeit abhanden gekommen war.“ S. war Mitglied der deutschen Delegation auf der Genfer Abrüstungskonferenz.

⁶²) Vgl. Michael Salewski, Entwaffnung und Militärkontrolle in Deutschland 1919—1927, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, Bd. 24, München 1966.

⁶³) Vgl. Schwendemann, a. a. O., S. 21 f.

zu nutzen entschlossen war. Im übrigen fügte sich Hitlers Abrüstungspolitik zunächst bruchlos an die seiner Vorgänger im Reichskanzleramt. Wenn seine Regierung auch nach Deutschlands Auszug aus der Abrüstungskonferenz noch aktiv an diplomatischen Bemühungen um eine Abrüstungsvereinbarung mitwirkte, so mag dafür die Absicht leitend gewesen sein, die inzwischen in Angriff genommene deutsche Aufrüstung international zu legalisieren und gegen etwaige Sanktionen des Völkerbundes abzusichern.

3. Die Haltung der übrigen Mächte

Der dominierende Einfluß der jeweils eigenen außenpolitischen Interessenlage auf die Konzipierung der Abrüstungspolitik machte sich auch bei den übrigen Mächten bemerkbar. So waren Großbritannien und die Vereinigten Staaten, deren Stärke in der maritimen Rüstung lag, an den Problemen der Landabrüstung nur indirekt und insoweit interessiert, als sie ein geeignetes Mittel zur Stabilisierung des Friedens und der Erhaltung eines kontinentaleuropäischen Mächtegleichgewichts zu sein versprach. Durch diplomatische Vermittlungsaktionen und wechselnde Parteinahmen in Einzelfragen zugunsten Frankreichs oder Deutschlands suchten sie pragmatische Lösungsentwürfe zu entwickeln und einer allen Beteiligten annehmbaren Übereinkunft den Weg zu ebneten. Gemeinsam war beiden angelsächsischen Mächten die Unnachgiebigkeit gegenüber Frankreichs Drängen, präzise Sicherheitsgarantien zu übernehmen. Die USA sahen überdies mit Unwillen, wie der Rüstungsaufwand in Europa die Finanzkraft ihrer Kriegsschuldner beeinträchtigte und sie an den fälligen Rückerstattungen hinderte.

Geschlossen auf der Seite Frankreichs standen in den Abrüstungsverhandlungen die Länder der Kleinen Entente zusammen mit Belgien, Polen und Griechenland, während Österreich, Ungarn und Bulgarien ebenso einmütig den deutschen Thesen beipflichteten. Sie alle teilten indessen den gemeinsamen Argwohn gegenüber internen Verhandlungen der Großmächte. Als Beispiel für dieses Mißtrauen kann der Abschluß des Organisationspaktes im Februar 1933 angesehen werden, der eine Reaktion auf die Fünfmächteerklärung vom Dezember 1932 darstellte, durch die Frankreich bei seinen Verbündeten den Eindruck hervorgerufen hatte, sich mit Deutschland zu Lasten der Verteidigung des Status quo vergleichen zu wollen. Polens eigenständiger Beitrag in der Abrüstungsdiskussion bestand in konkreten Vorschlägen für die sogenannte moralische Abrüstung, die sich aus der polnischen Besorgnis über die antipolnische Propaganda in Deutschland erklärten.

Rußlands wiederholte radikale Vorstöße für eine totale Abrüstung wurden allgemein und wohl nicht zu Unrecht von ihrer Propagandawirkung auf die kommunistischen Parteien her interpretiert. In den Verhandlungen erwies sich die Sowjetunion als Hauptkritiker der französischen Sicherheitspolitik und unterstützte den deutschen Abrüstungsstandpunkt ebensohäufig wie Italien, das mit seiner Forderung nach Dalmatien und seinen kolonialen Ambitionen den revisionistischen Mächten zuzurechnen ist. Unter Führung der skandinavischen Länder betonte die ehemals neutrale Staatengruppe nachhaltig ihr Interesse am Zustandekommen eines praktikablen Abrüstungsabkommens.

VI. Abrüstung und kollektive Sicherheit

1. Was ist kollektive Sicherheit?

Haben die Abrüstungsbemühungen nach dem Ersten Weltkrieg dazu beigetragen, die kollektive Sicherheit in Europa zu konsolidieren? —

Die notwendige Vorfrage muß lauten: Worin besteht das Wesen der kollektiven Sicherheit und inwieweit war sie durch den Völkerbund, die Locarno-Verträge und den Kriegsächterpakt bereits verwirklicht?

Artikel 16 der Völkerbundsatzung drückt aus, was kollektive Sicherheit im Kern bedeutet: „Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den ... übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen.“⁶⁶⁾ Der unprovokiert angegriffene Staat darf also erwarten, daß ihm der Beistand aller übrigen Staaten zuteil wird. Er braucht nicht schon im Frieden Vorkehrungen zum Schutz gegen einen möglichen Angriff zu treffen, z. B. indem er rüstet oder sich um Verbündete bemüht. Vielmehr wird die Sicherheit jedes Staates zu einer „Angelegenheit aller Staaten, die sich kollektiv um die Sicherheit eines jeden einzelnen kümmern, als ginge es um ihre eigene Sicherheit“⁶⁷⁾.

In dieser abstrakten Form ist das Konzept geradezu verführerisch schlüssig und überzeugend. Es verwundert nicht, daß es in der politischen Propaganda beträchtliches Ansehen genoß. Hatte es doch vortreffliche Argumente auf seiner Seite. Einmal verkörpert die Idee der kollektiven Sicherheit ein moralisches Prinzip: Ein Staat, der dem Opfer einer Aggression zur Hilfe eilt, streitet immer auf der Seite des Rechts. Zum anderen inspiriert die Teilhabe eines Staates an einem System kollektiver Sicherheit seinen Bürgern das Gefühl erhöhter nationaler Sicherheit: Wir werden, sollte man uns angreifen, nicht allein stehen. Die Frage bleibt, warum es dennoch in der Praxis versagt hat, warum das Konzept der Kollektivsicherheit sich als keineswegs geeignet erwies, wirkliche Sicherheit zu gewährleisten und ein friedliches Zeitalter der internationalen Beziehungen zu begründen.

Eine Reihe von Antworten drängt sich auf. Man kann darauf hinweisen, daß der große Entwurf Wilsons weitgehend Fragment blieb, daß das amerikanische Garantieverprechen nicht realisiert wurde, daß partielle Grenzgarantien und die allgemeine Kriegsächtung

allein eben nicht genügten, daß insbesondere die Modalitäten gegenseitiger Beistandsleistung nicht in zusätzlichen Abkommen konkretisiert wurden. Es läßt sich ferner die schwierige Frage der Sanktionen anführen, die, kamen sie überhaupt zustande wie 1935 gegenüber Italien im Abessinienkonflikt, sich als zu schwächlich herausstellten, um den Aggressor in die Schranken des Rechts zu zwingen, und die letztlich den Sanktionsmächten nicht weniger schaden als dem Betroffenen. All das sind Teilerklärungen, aber sie führen noch nicht in das Zentrum des Problems. Es ist nötig, einige der Bedingungen zu klären, von denen es abhängt, ob ein solches Konzept überhaupt funktionsfähig sein kann.

Von einem echten System kollektiver Sicherheit wird zu Recht nur dann gesprochen werden können, wenn es die politische Einheit, die daran teilnimmt, in zweifacher Weise berechtigt und verpflichtet. Einerseits muß jedes Mitglied zugleich Nutznießer und Garant des Systems sein, das heißt, es genießt den Schutz der kollektiven Sicherheitsgewährleistung und übernimmt dafür die Verpflichtung, sie seinerseits zu unterstützen. Jeder Teilnehmer tritt quasi in einer Doppelfunktion auf, nämlich als „Konsument“ und „Produzent von Sicherheit“⁶⁸⁾.

Andererseits steht jedes Mitglied gleichzeitig unter dem Schutzversprechen wie unter der Sanktionsdrohung des Systems, das heißt, es kann theoretisch in die Rolle des Angegriffenen und damit Schutzbedürftigen ebenso geraten wie in die des Aggressors, gegen den die kollektive Sanktion sich richtet. Ein echtes Kollektivsystem muß also von der „Anonymität des Aggressors“⁶⁹⁾ ausgehen. Es „darf nicht gegen eine bestimmte Macht als solche gerichtet sein“⁷⁰⁾.

Insbesondere die letzte Voraussetzung war jedoch 1919 in Europa nur höchst mangelhaft

⁶⁸⁾ John H. Herz, *Weltpolitik im Atomzeitalter*, Stuttgart 1961, S. 47.

⁶⁹⁾ Herz, a. a. O., S. 49.

⁷⁰⁾ Georg Schwarzenberger, *Power Politics*, London 1951, S. 493.

⁶⁶⁾ Zit. n. Klöss, a. a. O., S. 47.

⁶⁷⁾ Hans J. Morgenthau, *Macht und Frieden*, Gütersloh 1963, S. 355.

erfüllt. Schon die formale Verknüpfung der Völkerbundsatzung mit den übrigen Teilen des Versailler Vertragswerkes setzte den entscheidenden politischen Akzent. Auf diese Weise war versucht worden, ein kollektives Sicherheitssystem über einer internationalen Ordnung aufzurichten, die nebeneinander politisch saturierte Staaten und politisch diskriminierte Staaten umfaßte. Damit aber war auch die Rollenverteilung zwischen potentiellen Angreifern und potentiell Angegriffenen bereits vorgegeben. Denn nur für bestimmte Mächte bestand praktisch ein Anreiz, ihren subjektiv unbefriedigenden Status durch offensive Politik bis hin zu offener Aggression zu verbessern.

Dem kam die Abfassung der Artikel 10 und 19 der Völkerbundsatzung noch entgegen. Zusammengekommen begründeten sie eine umfassende Garantie des gegebenen politischen und territorialen Besitzstandes bei gleichzeitigem Ausschluß von Möglichkeiten legaler und friedlicher Vertragsrevision. Indem aber ein Kollektivsystem einseitig zugunsten eines Teiles der Mitglieder wirkt, wird es in sich selbst fragwürdig und nimmt den Charakter eines Bündnisses an, das auf die Konservierung der bestehenden Ordnung hin angelegt ist. Es vertieft dadurch den Konflikt zwischen Anhängern und Gegnern des Status quo, anstatt ihn einzudämmen und einer Lösung zugänglich zu machen. Ob die Abrüstungsverhandlungen diesen Mangel beseitigen konnten, wurde so zum Prüfstein ihrer Eignung zur Konsolidierung der kollektiven Sicherheit.

2. Sicherheit durch Abrüstung?

Daß Abrüstung grundsätzlich ein stabilisierendes Element der internationalen Beziehungen sei und die äußere Sicherheit aller Staaten erhöhe, war zwischen den Weltkriegern die in der Politik wie auch in der Wissenschaft vorherrschende Überzeugung. Sie beruhte u. a. auf der Annahme, daß Staaten Kriege führten, weil sie über Rüstungen verfügten, und daß der ungezügelte Rüstungswettlauf selbst eine kriegsverursachende Kraft sei.

Nach allen bisherigen Erfahrungen und Einsichten ist der allgemeine Zusammenhang von Sicherheit und Abrüstung komplizierter. Unabhängig von der Funktion, die militärische Rüstung für die Stabilisierung des ökonomischen und sozialen Systems innerhalb einer politischen Einheit hat oder haben kann, lassen sich im Hinblick auf die Außenbeziehungen eines Staates drei Motive unterscheiden, die ihn zu Rüstungsanstrengungen veranlassen. Es sind

1. die Furcht vor Bedrohung durch einen militärischen Angriff,
2. die eigene Angriffsabsicht,
3. die Absicht, durch Rüstung Macht zu demonstrieren, das heißt, sie als Abschreckungs- oder Drohpotential einzusetzen, um dadurch politischen Zielen Nachdruck zu verleihen.

Ob im historischen Einzelfall nur je ein einziges dieser Motive aufzuweisen ist, mag bezweifelt werden. Eher werden mehrere davon oder sogar alle nebeneinander bestehen, sich überlagern und mehr oder minder dominant in konkreten politischen Entscheidungen zur Geltung kommen.

Die Frage der jeweiligen Kombination rüstungsmotivierender Faktoren ist aber auch weniger wichtig gegenüber einem allgemeineren und ihnen allen gemeinsamen Bestimmungsgrund: Rüstung, wie immer sie begründet sein mag, kann als verlässliches Indiz dienen für das disharmonisierte Verhältnis des betreffenden Staates zu seiner Umwelt oder zu Teilen davon. Ob ein Staat sein militärisches Potential unterhält, um einen Angriff zu unternehmen oder einen Angriff abzuwehren, mit einem Angriff zu drohen oder vor einem Angriff abzuschrecken, stets ist es eine politische Konfliktsituation, die seiner Haltung zugrunde liegt.

Sicherheit zwischen den Gliedern eines bestimmten internationalen Systems läßt sich danach definieren als Funktion der Häufung und Intensität von innerhalb des Systems bestehenden Konflikten, nicht als Funktion der vorhandenen Rüstungen. Umgekehrt ist Ab-

rüstung keine Ursache, sondern allenfalls ein Symptom der Sicherheit, das anzeigt, in welchem Maß die Staaten mit der gewaltsamen Austragung ihrer Rivalitäten rechnen.

Von sich aus vermag also Abrüstung weder politische Gegensätze zu überwinden noch, was in der Wirkung dasselbe ist, die Sicherheit zwischen Staaten zu erhöhen. Die einzige nennenswerte Vereinbarung zwischen den Weltkriegen, die eine tatsächliche Verminderung der Rüstungen zur Folge hatte, das Washingtoner Flottenabkommen, ist ein Beispiel dafür, daß eine politische Verständigung unter den Beteiligten vorausgehen muß, um den Boden für eine Abrüstungsübereinkunft zu bereiten. Großbritannien, die Vereinigten Staaten und Japan hatten sich vorher im Viermächte- und im Neunmächtevertrag über ihre gegenseitigen Interessen im Pazifik und insbesondere gegenüber China arrangiert. Keine dieser Mächte versuchte überdies, die Abrüstungsfrage als Hebel zu benutzen, um die bestehende Kräfteverteilung zu ihren Gunsten zu ändern. Die Einigung erfolgte auf der Grundlage der tatsächlichen politischen Gewichtung in diesem Raum, nicht gegen sie.

Wenn dennoch der Abrüstung eine gewisse Befähigung zugesprochen werden kann, internationale Sicherheit zu fördern, so ist sie mehr indirekter Art und eher im Bereich des politischen Klimas aufzuspüren als in meß- und wägbaren Fakten. Abrüstungsmaßnahmen mögen helfen, Furcht abzubauen, Vertrauen zu schaffen und zwischenstaatliche Beziehungen

zu entspannen, so daß politische Lösungen erleichtert werden. Effektive Sicherheit aber entsteht nur durch Eliminierung von Konflikten, nicht durch Beseitigung bestimmter Mittel zu ihrer Austragung.

3. Das Scheitern einer Idee

In der politischen Realität der Jahre zwischen 1919 und 1939 haben sich weder im Sinne der einen noch der anderen Auffassung über den Zusammenhang von Abrüstung und Sicherheit die Abrüstungsverhandlungen als zulänglich erwiesen, einen direkten oder mittelbaren Sicherheitsbeitrag zu leisten. Ihre diplomatische Geschichte endete in dem Fiasko einer allgemeinen Beschleunigung des Rüstungstempos und der allseitigen Zunahme des Unsicherheitsgefühls. Speziell als Mittel zur Konsolidierung der kollektiven Sicherheit in Europa sind sie unwirksam geblieben, da sie den grundlegenden Strukturdefekt der europäischen Mächteordnung, die ungleichgewichtige Machtverteilung nach der Augenblickskonstellation von 1919, nicht zu überwinden vermochten.

Frankreich wie Deutschland erblickten in der militärischen Rüstung die Manifestation der politischen Stärke, deren Erhaltung bzw. Erweiterung ein fundamentales Ziel ihrer gegeneinander gerichteten außenpolitischen Konzeption ausmachte. Ehe über diese prinzipiellen und einander ausschließenden Machtansprüche nicht entschieden war, konnte eine Einigung über Abrüstung schwerlich erzielt werden.