

## Tilburg University

### Agressie in de Vrede van Versailles (1919)

Lesaffer, Randall

*Published in:*  
Op zoek naar evenwicht

*Publication date:*  
2021

*Document Version*  
Early version, also known as pre-print

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Lesaffer, R. (2021). Agressie in de Vrede van Versailles (1919). In T. Kooijmans, J. Ouwerkerk, C. Rijken, & J. Simmelink (Eds.), *Op zoek naar evenwicht: Liber amicorum Marc Groenhuijsen* (pp. 477-488). Wolters Kluwer.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## **Agressie in de Vrede van Versailles (1919)**

Randall Lesaffer

(KU Leuven & Tilburg University)

### *De valse start van het internationaal strafrecht*

In de ontstaansgeschiedenis van het internationaal strafrecht wordt de Vrede van Versailles (1919) steevast als een belangrijk ijkpunt, zelfs startpunt, opgevoerd. Als het vredesverdrag een start gaf aan het internationaal strafrecht, was het een valse start.<sup>1</sup> Van de voorgenomen vervolging van de voormalige Duitse keizer Wilhelm II (1859-1941) voor een internationaal tribunaal kwam niets in huis doordat Nederland weigerde hem uit te leveren. Ook de vervolging van militaire bevelhebbers voor schendingen van het oorlogsrecht liep grotendeels op een sisser af.<sup>2</sup>

Niettemin wordt aan de Vrede van Versailles terecht een belangrijke plaats in de ontwikkeling van het internationaal strafrecht toegeschreven. Het verdrag stelde het beginsel van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor internationale misdrijven aan de orde. Dit gold zowel voor schendingen van het oorlogsrecht (*jus in bello*) als voor misdaden tegen de vrede, of schendingen van het *jus ad bellum*, en met name voor agressie.

De vraag naar aansprakelijkheid voor agressie kwam op twee manieren aan bod tijdens de vooronderhandelingen tussen de geallieerden in Parijs in 1919. Naast bij de kwestie van de strafrechtelijke vervolging van de voormalige keizer, speelde ze een rol in de discussies rond herstelbetalingen door Duitsland en haar bondgenoten.<sup>3</sup> Hoewel de besprekingen van deze vraagstukken op het voorbereidende congres tussen de geallieerden aan twee afzonderlijke commissies werden toevertrouwd en wekenlang onafhankelijk van elkaar verliepen, kwamen ze op cruciale momenten samen. Deze bijdrage volgt de dubbele lijn van onderhandeling met als doel een licht te werpen op de betekenis van agressie in de Vrede van Versailles.

### *Het resultaat: het vredesverdrag*

---

<sup>1</sup> Kirsten Sellars, 'Delegitimizing aggression: first steps and false starts after the First World War', *Journal of International Criminal Justice*, 10 (2012) 7-40.

<sup>2</sup> William A. Schabas, *The Trial of the Kaiser* (Oxford: Oxford University Press 2018).

<sup>3</sup> Philip Mason Burnett (ed.), *Reparation at the Paris Peace Conference: From the Standpoint of the American Delegation* (2 vols., New York: Columbia University Press 1940).

Begin mei 1919 rondten de geallieerden de onderlinge onderhandelingen voor een vredesverdrag met Duitsland af en waren ze klaar voor de vredesbesprekingen met de Duitse delegatie. Van echte onderhandelingen was nooit sprake. Aan de Duitse delegatie werd de kant-en-klare tekst gepresenteerd; de Duitse regering kreeg nauwelijks twee weken om te reageren. Het Duitse protest werd grotendeels van tafel geveegd.<sup>4</sup> Onder druk van een militaire dreiging gaf Duitsland toe en op 28 juni 1919 kon het verdrag worden ondertekend.

De twee cruciale artikelen inzake aansprakelijkheid voor agressie waren artikel 227 en 231.<sup>5</sup> Artikel 227 stelde de individuele verantwoordelijkheid van de ex-keizer aan de orde 'for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties'. Het artikel vermeldde agressie niet maar de Duitse delegatie verbond de beschuldiging met het eindrapport van de *Commission on the Responsibility of the Authors of the War* (CRW) waarin Duitsland en haar bondgenoten als agressoren werden aangeduid, iets wat de geallieerden bevestigden in hun tegenreactie.<sup>6</sup> Artikel 231 stelde de Centrale Mogendheden aansprakelijk voor alle verliezen en schade die de geallieerden hadden geleden 'as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies'.

Hiermee bracht het vredesverdrag twee beginselen naar voren. Ten eerste stelde het verdrag dat agressie een schending van het internationaal recht was en een onrechtmatige oorlog uitmaakte. Ten tweede werd de agressor aansprakelijk gesteld voor alle verliezen en schade die uit de oorlog voortkwamen en werd hij gedwongen daarvoor herstelbetalingen te verrichten. Een derde beginsel, dat van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, stond niet in het verdrag. De idee om de keizer strafrechtelijk te vervolgen voor agressie was het voorwerp geweest van discussie onder de geallieerde mogendheden, maar het resultaat was een wazig compromis tussen voor- en tegenstanders. De ex-keizer moest voor een internationaal tribunaal verschijnen, maar het zou niet om een echt strafproces gaan. Artikel 227 stipuleerde dat het tribunaal zich zou laten leiden door de 'highest motives of international policy' teneinde 'the solemn obligations of international undertakings and the validity of international morality' te handhaven. Hoe dit zou worden uitgewerkt, wist niemand.<sup>7</sup> Wel waren de

---

<sup>4</sup> *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States. The Paris Peace Conference 1919* (Washington: Government Printing Office 1946) vol. 6, 795 (verder FRUS PPC).

<sup>5</sup> Clive Parry (ed.), *The Consolidated Treaty Series* (Dobbs Ferry: Oceana Publishers 1969-1981) vol. 225, 188 (verder CTS).

<sup>6</sup> 6 FRUS PPC 781 eb 935.

<sup>7</sup> Schabas, *Kaiser*, 213-46.

voornaamste spelers het er over eens om voor de toekomst de strafrechtelijke vervolging van agressie mogelijk te maken.<sup>8</sup>

De stelling dat agressie een onrechtmatige vorm van oorlog betrof was niet nieuw. De onderhandelaars in Parijs konden terugvallen op een bestaand instituut uit de sfeer van het vroegmoderne en negentiende-eeuwse volkenrecht. In de traditie van het *jus ad bellum* zoals dit zich in de statenpraktijk én in de literatuur van het natuur- en volkenrecht had ontwikkeld was agressie het starten van een oorlog zonder plausibele aanspraak dat men handelde om een recht, belang of de eer van de staat te verdedigen. Agressieoorlogen werden gevoerd uit ambitie voor territoriale expansie of ander gewin.<sup>9</sup>

Bij de vooronderhandelingen in Parijs ontzegde men elk juridisch gevolg aan het traditionele verbod op agressie. De gedachte dat agressie strafrechtelijk vervolgd moest worden verhoogde de inzet. Ze plaatste de vraag op de voorgrond of agressie een schending was van het positief internationaal recht of enkel van de 'internationale moraal', wat voor velen een verwijzing naar het natuurrecht inhield. De discussie werd gekleurd door de recente ontwikkelingen in de theorie van het internationaal recht: de teloorgang van het natuurrecht en de doorbraak van het rechtspositivisme.<sup>10</sup>

Waar de Vrede van Versailles ontegensprekelijk nieuwe paden bewandelde was in de aanname van de aansprakelijkheid van Duitsland voor de verliezen en schade die voortvloeiden uit haar agressie. In geen enkel vredesverdrag gesloten tussen Europese soevereine machten van de zestiende eeuw tot Versailles werd een uitspraak gedaan over de verantwoordelijkheid voor of rechtmatigheid van de oorlog. Vredesverdragen werden gesloten onder de aanname dat de oorlog rechtmatig was in hoofde van alle oorlogvoerende partijen. Bovendien werd standaard een amnestieclausule opgenomen – of werd deze stilzwijgend begrepen – waardoor de oorlogvoerende partijen afstand deden van alle aanspraken voor de vergoeding van geleden schade.<sup>11</sup> Op dit punt bracht de Vrede van Versailles een ommekeer. Artikel 231 duidde Duitsland en haar bondgenoten aan als verantwoordelijk voor de oorlog, onder de noemer agressie. Daardoor werden alle oorlogshandelingen van de zijde van de Centrale Mogendheden onrechtmatig en moesten zij de aansprakelijkheid voor alle verliezen en

---

<sup>8</sup> 'Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement of Penalties. Report presented to the Preliminary Peace Conference', *American Journal of International Law*, 14 (1920) 95-154, 120.

<sup>9</sup> Randall Lesaffer, 'Aggression before Versailles', *European Journal of International Law*, 29 (2018) 773-808.

<sup>10</sup> Agatha Verdebout, *Rewriting Histories of the Use of Force. The Narrative of Indifference* (Cambridge: Cambridge University Press 2021).

<sup>11</sup> Randall Lesaffer, 'Peace treaties and the formation of international law', in Bardo Fassbender and Anne Peters (eds.), *The Oxford Handbook of the History of International Law* (Oxford: Oxford University Press 2012) 71-95, 87-89.

schade van de oorlog opnemen. De implicatie was dat agressie een schending van het – positief – internationaal recht was.

In het Verdrag van Versailles opende zich een spagaat tussen Artikel 227 en 231 waar het de vraag betrof naar de aansprakelijkheid voor agressie. Artikel 227 hield in dat die er niet was op strafrechtelijk gebied; artikel 231 dat die er was inzake herstelbetalingen. De analogie met strafrechtelijke versus burgerrechtelijke aansprakelijkheid uit het nationale recht was meermaals gemaakt tijdens de onderhandelingen. Het spagaat betekende ook dat het antwoord op de vraag of agressie wel of niet een schending was van het positief internationaal recht op zich minst gezegd ambigu was. De verklaring ligt in het proces van de vooronderhandelingen tussen de geallieerden.

### *Agressie op de weg naar de vredesconferentie van Parijs*

Tijdens de laatste fase van de oorlog klonk de roep om de berechting van Wilhelm II steeds luider binnen de alliantie, vooral dan in Frankrijk en Groot-Brittannië. In de weken voor de start van de vredesconferentie in Parijs medio januari 1919 werd de eis naar voren gekatapulteerd doordat de Britse premier David Lloyd George (1863-1945) er een speerpunt van maakte tijdens zijn campagne voor de parlementsverkiezingen. Hij ging hiermee in tegen de opvatting van diverse leden van zijn regering. Tijdens een topontmoeting in Londen op 2 december besloot Lloyd George samen met zijn Franse en Italiaanse ambtsgenoten, Georges Clemenceau (1841-1929) en Vittorio Orlando (1860-1952) om de strafrechtelijke vervolging van de keizer voor een internationaal tribunaal voor te stellen op de vredesconferentie. De keizer zou zich moeten verantwoorden voor schendingen van het oorlogsrecht én voor het starten van de oorlog. Dit betrof zowel het plannen en voeren van een agressieoorlog als de schending van de neutraliteit van België en Luxemburg, die Pruisen – en daarmee Duitsland zo redeneerde men – bij de verdragen van 1839 en 1867 had gegarandeerd.<sup>12</sup>

Ook bij de discussies rond herstelbetalingen dook de notie agressie op tijdens de aanloop naar de vredesconferentie. In oktober 1918 had de Duitse regering aan de Amerikaanse president Woodrow Wilson (1856-1924) laten weten dat het bereid was tot vredesonderhandelingen op basis van de Veertienpuntoespraak van de president van 8 januari 1918 en latere toespraken. Na enkele weken van drukke onderhandelingen tussen de geallieerde grootmachten onderling en tussen de Amerikaanse en Duitse overheden kwam een dubbel akkoord tot stand. De Amerikaanse minister van buitenlandse zaken Robert Lansing (1864-1928) liet in een memorandum van 5 november aan de

---

<sup>12</sup> Mark Lewis, *The Birth of the New Justice. The Internationalization of Crime & Punishment, 1919-1950* (Oxford: Oxford University Press 2014) 31-9; Michael Mulligan, *The Great War for Peace* (New Haven & Londen: Yale University Press 2014); Schabas, *Kaiser*, 10-22.

Duitse regering weten dat de geallieerden bereid waren over vrede te onderhandelen onder de voorwaarden vervat in de Veertienpunten en latere toespraken van Wilson. Daarbij werd een voorbehoud van Frankrijk en Groot-Brittannië ingesloten.<sup>13</sup> Dit memorandum werd door alle partijen gezien als een *pactum de contrahendo* dat de contouren voor het toekomstige vredesverdrag juridisch vastlegde. Zes dagen later, op 11 november, werd de wapenstilstand ondertekend.<sup>14</sup>

Het *pactum de contrahendo* plaatste de Europese geallieerden, die verregaande herstelbetalingen beoogden van Duitsland en haar bondgenoten, voor een probleem, omdat Wilson meermaals ‘indemnifications’ had uitgesloten. Sinds de Napoleontische oorlogen was in vredesverdragen tussen Europese mogendheden de praktijk ontstaan dat de verliezer van de oorlog aan de winnaar een lumpsum betaalde. Deze ‘schadeloosstelling’ was op geen enkele manier gekoppeld aan een erkenning van juridische aansprakelijkheid of verantwoordelijkheid, maar was een reflectie van de machtsverhoudingen bij de vredesonderhandelingen.<sup>15</sup>

De Veertienpuntoespraak bood soelaas waar ze opriep tot het herstel (‘restoration’) van die gebieden waar de legers van de Centrale Mogendheden waren binnengevallen en die ze hadden bezet. Dit betrof België, Luxemburg, delen van Frankrijk alsook Roemenië, Servië en Montenegro.<sup>16</sup> Er waren verschillende lezingen over hoe ver deze ‘restoration’ strekte en welke schade en verliezen eronder vielen. Tussen eind oktober en 5 november 1918 vonden hierover intense onderhandelingen plaats tussen de Amerikaanse, Britse en Franse regeringen. Tenzij over België, waarover de drie partijen het grotendeels eens waren, leidde dit tot botsingen tussen aan de ene kant de beide Europese grootmachten die de herstelbetalingen wilden maximeren, en de Verenigde Staten die deze wilde inperken. Het resultaat vond zijn weerslag in het voorbehoud van Frankrijk en Groot-Brittannië in het memorandum van Lansing.

In de minst verregaande interpretatie betrof ‘restoration’ alleen de vergoeding van de schade aan burgers en hun eigendommen die voortkwam uit schendingen van het oorlogsrecht door de bezetters. Maar dit was onvoldoende. Wat België betrof wilden de geallieerden, met inbegrip van de Verenigde Staten, dat Duitsland ook zou opdraaien voor de fiscale en economische verliezen van dat land. Op die manier zou België, dat vier jaar grotendeels was bezet terwijl het Belgische leger de strijd vanuit Frankrijk en een stukje West-Vlaanderen had verdergezet, zijn leningen aan de bondgenoten

---

<sup>13</sup> 1 FRUS *The World War 1918* 468 (verder FRUS WW 1918).

<sup>14</sup> 224 CTS 286.

<sup>15</sup> Heinhard Steiger, ‘Peace treaties from Paris to Versailles’, in Randall Lesaffer (ed.), *Peace Treaties in European History. From the End of the Middle Ages to World War One* (Cambridge: Cambridge University Press 2004), 59-99, 81-7.

<sup>16</sup> 1 FRUS WW 1918 12.

kunnen terugbetalen. Tijdens de onderhandelingen van oktober-november 1918 kwamen de drie westerse grootmachten overeen dat ze onder 'restoration' voor België en Luxemburg de vergoeding van alle verliezen – kosten – en schade van de oorlog konden begrijpen onder de redenering dat de invasie van België op zich een schending van het internationaal recht inhield. In hoofde van Duitsland was de oorlog tegen België en Luxemburg onrechtmatig waardoor het aansprakelijk werd voor alle verliezen en schade van beide landen. De VS verklaarde zich bereid dezelfde redenering toe te passen op de bezette gebieden in het noorden van Frankrijk, omdat de Duitse legers deze via België en Luxemburg hadden bereikt. Dit liet toe de herstelbetalingen los te koppelen van concrete schendingen van het oorlogsrecht. De idee dat de aanval op West-Europa een schending van het *jus ad bellum* was sloopt de onderhandelingen binnen in de context van het vraagstuk van de herstelbetalingen en entte zich op de schending van de neutraliteitsverdragen voor België en Luxemburg.<sup>17</sup>

Dit alles was nog steeds onvoldoende voor de Britse regering. Deze wilde ook compensatie voor de duikbotenoorlog op de Atlantische Oceaan en voor bepaalde militaire kosten zoals pensioenen en uitkeringen aan militairen en hun families. Deze schade werd niet gedekt onder de term 'restoration' uit de Veertienpuntoespraak die alleen België, Luxemburg, Frankrijk en de Balkan betrof. Het was om die reden dat het woord 'agressie' in het Brits-Franse voorbehoud opdook. De finale tekst vermeldde dat 'compensation will be made by Germany for all the damage done to the civilian population of their allies and their property by the aggression of Germany by land, by sea and from the air'. In vorige versies van de tekst had er in plaats van agressie eerst 'forces' en daarna 'invasion' gestaan. Met de keuze voor agressie wilden de Britse opstellers van de tekst niet aanduiden dat de hele oorlog onrechtmatig was, maar schade op zee insluiten.<sup>18</sup>

#### *De voorbereidende conferentie van Parijs*

In de aanloop naar de vredesconferentie publiceerden twee vooraanstaande Franse juristen, Ferdinand Larnaude (1853-1942), decaan van de rechtenfaculteit van Parijs, en Albert de Lapradelle (1871-1955), professor aan dezelfde faculteit, een rapport rond de Duitse aansprakelijkheid voor de oorlog. Na de opening van het congres, werd de tekst overgemaakt aan de delegaties. Larnaude was één van de twee Franse vertegenwoordigers in de CRW. Het essay is belangwekkend omdat het de

---

<sup>17</sup> 2 FRUS PPC 584.

<sup>18</sup> Burnett, *Reparation*, vol. 1, 363-86.

vraag van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de voormalige keizer en de herstelbetalingen samen behandelt.<sup>19</sup>

Het rapport ging nauwelijks in op de feiten die aan de keizer of Duitsland ten laste werden gelegd, of de vraag of deze naast schendingen van het oorlogsrecht ook schending van het *jus ad bellum* betroffen. Het beperkte zich tot vraagstukken van attributie van de verantwoordelijkheid, sancties en jurisdictie. Het rapport onderscheidde aansprakelijkheid voor herstel van strafrechtelijke aansprakelijkheid. De eerste aansprakelijkheid bestond in hoofde van de staat Duitsland; de tweede alleen in hoofde van natuurlijke personen. Het rapport maakte de analogie met de situatie van rechtspersonen onder het nationale recht, zoals vennootschappen. Volgens de auteurs liet de Duitse constitutionele context geen ruimte voor twijfel dat de keizer, als effectief regeringsleider en opperbevelhebber, de aangewezen man was om zich strafrechtelijk te moeten verantwoorden voor alle schendingen van het internationaal recht door Duitsland. Hiermee werd de juridische grondslag voor de burger- en strafrechtelijke vervolging gelijkgeschakeld. Aangezien agressie onder deze redenering een grondslag werd voor reparatie én vervolging, ging het over één en hetzelfde concept.

Deze koppeling tussen de burger- en strafrechtelijke dimensies van de gevolgen van agressie ging verloren bij de discussies tijdens de eerste twee maanden van de vredesconferentie.<sup>20</sup> De twee vragen werden in twee commissies ondergebracht. De CRW beperkte zich tot de vraag naar de strafrechtelijke vervolging van de keizer en andere leiders van de Centrale Mogendheden voor hun verantwoordelijkheid voor de oorlog en voor oorlogsmisdaden tijdens de oorlog. Deze commissie was goed bemand door juristen, waaronder enkele specialisten van het internationaal recht. Herstelbetalingen waren het terrein van de *Commission on the Reparation of Damages* (CRD) waarin vooral financiële experts plaatsnamen.

De CRW kwam snel tot overeenstemming over de vraag naar de verantwoordelijkheid voor de oorlog. Het eindrapport poneerde dat Duitsland en haar bondgenoten schuldig waren aan het plannen en lanceren van een agressieoorlog. De invasie van België en Luxemburg behelsde bovendien een schending van de verdragsrechtelijke verplichtingen van Duitsland. Veel minder overeenstemming was er over de strafrechtelijke vervolging van de ex-keizer. Er was geen discussie over dat de strafrechtelijke vervolging van een voormalige staatshoofd voor agressie, de schending van een verdrag of schendingen van oorlogsmisdaden voor een internationaal tribunaal zonder voorgaande was. Voor de VS-delegatie, die naast uit Lansing ook bestond uit James Brown Scott (1866-1943), één

---

<sup>19</sup> Albert de Lapradelle en Ferdinand Larnaude, *Examen de la responsabilité pénale de l'Empereur Guillaume II* (Paris: Imprimerie nationale 1918).

<sup>20</sup> Voor het verloop van de vredesconferentie en de fase van de besprekingen met Duitsland: Margaret Macmillan, *Peacemakers. Six Months that Changed the World* (Londen: John Murray 2001).



van de bekendste specialisten van het internationaal recht, was een afwijking van de beginsel van de non-retroactiviteit in het strafrecht onaanvaardbaar.<sup>21</sup> Dit betrof zowel het misdrijf (*nullum crimen sine lege*), de straf (*nulla poena sine lege*) als de jurisdictie.<sup>22</sup> De Amerikaanse vertegenwoordigers vonden een belangrijke bondgenoot in de Britse vertegenwoordiger en *solicitor-general*, Sir Ernest Pollock (1861-1936), vooral wat betreft de niet-vervolging voor agressie. Met de Amerikanen en enkele andere juristen in de commissie was Pollock van mening dat agressie een schending van de internationale moraliteit maar niet van het positief internationaal recht was. Bijgevolg kon geen strafrechtelijke vervolging plaatsvinden. De voorstanders van de berechting van Wilhelm II voor agressie, waaronder Larnaude, verzetten zich niet tegen de lezing dat agressie buiten het bestaande positief internationaal recht viel. Zij argumenteerden, zoals ook het rapport De Lapradelle-Larnaude al had gedaan, dat de vredesconferentie, met de oprichting van de Volkenbond, moest worden gezien als het constitutionele moment van een nieuwe rechtsorde die beter dan voordien uitdrukking zou geven aan de objectieve, fundamentele beginselen van de internationale gemeenschap. Bovendien was het niet meer dan logisch dat de agressie en brutaliteit van Duitsland die zonder voorgaande waren met een sanctie zonder voorgaande werden beantwoord. De grondbeginselen die Duitsland daarmee had overtreden waren niet nieuw. Bovendien was retroactiviteit een beginsel van nationaal, en niet van internationaal recht. Daar bestond nog geen strafrecht; men moest het nu uitvinden. Vanuit juridisch perspectief ademende de Franse positie het natuurrecht; het was vreemd dat men niet teruggreep naar de traditie van de verwerping van agressie onder het natuur- en volkenrecht dat de doctrine van het volkenrecht maar ook de diplomatieke praktijk tot diep in de negentiende eeuw had gekleurd.

De Amerikaanse aankondiging dat men tegen het rapport van de CRW zou stemmen maar een voorbehoud zou schrijven maakte de weg vrij voor een meerderheidsrapport. De eindconclusie was dat de keizer en andere militaire leiders strafrechtelijk konden worden vervolgd voor een internationaal tribunaal voor schendingen van het oorlogsrecht – wat voor de Amerikanen ook onaanvaardbaar was – maar niet voor agressie of de schending van de neutraliteit van België en Luxemburg. Dit betrof eerder politieke dan juridische misdrijven, die alleen konden worden beoordeeld door staatsmannen en door de geschiedenis voor het forum van de ‘public conscience’. Het rapport argumenteerde dat agressie ‘may not be considered as an act directly contrary to positive

---

<sup>21</sup> James Brown Scott, ‘The trial of the Kaiser’, in Edward M. House en Charles Seymour (eds.), *What Really Happened at Paris* (Londen: Hodder & Stroughton 1921) 475-81.

<sup>22</sup> ‘Memorandum of Reservations Presented by the Representatives of the United States to the Report of the Commission on Responsibilities’, *American Journal of International Law*, 14 (1920) 127-51.

law'.<sup>23</sup> Wel pleitte het rapport voor ingrepen in het internationaal recht die de strafrechtelijke vervolging voor agressie en schendingen van verdragen in de toekomst mogelijk zouden maken. Ook stelde het voor dat de vredesconferentie een formele veroordeling van de ex-keizer zou uitspreken, gepaste maatregelen zou nemen – teneinde de keizer onschadelijk te maken voor de toekomst – en daartoe eventueel een speciaal orgaan zou oprichten.<sup>24</sup>

De CRD verzandde in discussies rond de omvang en de aard van de te vergoeden schade, de toekenning van de herstelbetalingen en de procedure tot bepaling van de omvang. Beide dossiers kwamen begin april 1919 op de tafel van de Raad van Vier, het overleg tussen Clemenceau, Lloyd George, Orlando en Wilson. Op vier dagen tijd, tussen 5 en 8 april, hakten zij de voornaamste knopen door en werden de bijna-definitieve verdragsartikelen opgemaakt. Daarbij werden de twee onderwerpen tijdens afzonderlijke bijeenkomsten besproken, maar kwamen ze inhoudelijk dichter tot elkaar.

Tijdens een vergadering op 8 april bespraken de vier leiders het vraagstuk van de berechting van Wilhelm II. Clemenceau en Lloyd George overtuigden hun aarzelende collega's ervan dat de publieke opinie nooit zou aanvaarden dat de hoofdschuldige voor de oorlog zich niet zou moeten verantwoorden. Lloyd George veegde daarbij, eens te meer, de juridische bezwaren van zijn eigen adviseur, Pollock, van tafel. Clemenceau drong aan op een vorm van berechting voor een internationaal tribunaal en dit voor de zwaarste aantijgingen, met name de verantwoordelijkheid voor de oorlog wegens agressie en de schending van de Belgische neutraliteit. Hij wilde de berechting zo veel mogelijk zichtbaarheid geven en de vernedering voor de ex-keizer zo groot mogelijk maken.

Wilson rook intuïtief een pad naar een compromis tussen het juridisch formalisme van de tegenstanders van strafrechtelijke vervolging, zoals Lansing en Scott, en de meer politieke en principiële benadering van de voorstanders. De ontwerptekst die hij diezelfde avond schreef, met gebruikmaking van passages uit een brief van Lansing, werd grotendeels overgenomen in artikel 227 van de Vrede van Versailles. De tekst voorzag in de berechting ('to try the accused') voor een speciaal – internationaal – tribunaal, 'not for an offence against criminal law, but for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties'. Later verdween de negatieve verwijzing naar het strafrecht uit de tekst. Ook met deze amendering bleef de tekst voldoende vaag zodat zowel voor- als tegenstanders van vervolging er zich min of meer in konden vinden.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> 'Commission on the Responsibility', 118. Voor de discussies in de CRW: Lewis, *New Justice*, 39-49; Schabas, *Kaiser*, 99-173.

<sup>24</sup> 'Commission on Responsibility', 120.

<sup>25</sup> Paul Mantoux (ed.), *The Deliberations of the Council of Four (March 24-June 28, 1919). Notes of the Official Interpreter* (Princeton: Princeton University Press 1992) vol. 1, 187-98; Schabas, *Kaiser*, 184-201.

Binnen en buiten de CRD waren de debatten rond de herstelbetalingen verworpen tot een strijd tussen minimalisten en maximalisten. Daarbij won het argument van de economische draagkracht van Duitsland gaandeweg veld. Ook het eindrapport van de CRD kon de discussie niet beslechten. Het uiteindelijk akkoord was ditmaal het werk van een samenspel tussen Wilson en Lloyd George. Zij konden daarvoor terugvallen op een Amerikaans-Brits memorandum dat door hun medewerkers stapsgewijs tot stand was gekomen en waarvan de jonge jurist John Foster Dulles (1888-1959) de eerste penhouder was. Het finale compromis stoelde op een ontkoppeling van de principes en de praktische aanpak. Op 5 april nam de Raad van Vier een tekst aan die later werd overgenomen in de artikelen 231 en 232 van het verdrag. Artikel 231 maakte Duitsland aansprakelijk voor alle verliezen en schade ten gevolge van de oorlog die door zijn agressie was begonnen. Een passage in een Amerikaans addendum verwees daarbij expliciet naar het rapport van de CRW. Later werd die passage geschrapt; ze was bedoeld om een algemene garantie te geven aan België maar dit werd opgelost door een uitdrukkelijke vermelding van België ('complete restoration for Belgium ... as a consequence of the violation of the Treaty of 1839') in artikel 232. Dit artikel bevatte het pragmatische deel van het compromis. Terwijl Duitsland onder artikel 231 zijn algehele aansprakelijkheid voor alle oorlogskosten en -schade erkende, beperkte artikel 232 die tot een aantal categorieën.<sup>26</sup>

#### *De schuldclausule van Versailles*

Met artikel 231 kreeg agressie een cruciale plaats in de Vrede van Versailles. Het begrip kreeg, anders dan in de notitie van 5 november 1918 maar net als in het rapport van de CRW, de uitdrukkelijke betekenis van een vorm van onrechtmatige oorlogvoering en een schending van het *jus ad bellum*. Hieraan werd het beginsel gekoppeld dat de schuldige oorlogvoerende partij aansprakelijk was voor alle schade en verliezen van de oorlog. Ook dit principe van aansprakelijkheid was niet nieuw; het behoorde tot de traditie van de rechtvaardige oorlog en had zijn vaste plaats in de vroegmoderne literatuur van het natuur- en volkenrecht.<sup>27</sup> Maar de opname ervan in het vredesverdrag en de – gedeeltelijke – effectieve toepassing ervan waren des te nieuwer. Meteen werd het rapport van de CRW met zijn sterke morele veroordeling van Duitsland als agressor, dat nauwelijks was besproken door de Raad van Vier in de context van de berechting van de keizer, terug naar voren gehaald. Het beginsel van de aansprakelijkheid voor alle schade ingevolge agressie impliceerde dat agressie toch

---

<sup>26</sup> Mantoux, *Deliberations*, 154-64; Leonard V. Smith, *Sovereignty at the Paris Peace Conference of 1919* (Oxford: Oxford University Press 2018) 67-71.

<sup>27</sup> Emer de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle* 4.2.18 (1758; Classics of International Law, Washington: Carnegie Institution of Washington 1916).

werd beschouwd als een schending van het positief internationaal recht, anders dan de CRW had geconcludeerd.

De Duitse delegatie, die nauwelijks tot niet was geïnformeerd over de onderhandelingen en het rapport van de CRW alleen via de pers kende, verbond de artikels 227, 231 en het rapport met elkaar. Later historici zouden uitleggen dat de verwijzing naar agressie in artikel 231 alleen moest worden gelezen als een onrechtmatige daad in burgerrechtelijke zin.<sup>28</sup> Voor de Duitse delegatie las ze als een morele en criminele veroordeling van Duitsland en van haar staatshoofd. De geallieerde reactie deed niets om de Duitsers op andere ideeën te brengen. Op die manier verwierf de zogenaamde schuldclausule van artikel 231 een centrale plaats in de mythologie rond het *Diktat van Versailles*.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Vb. Marc Bloch en Pierre Renouvin, *L'Art. 231 du traité de Versailles: sa genèse et signification* (Parijs: Costes 1932); zie ook Albert de Lapradelle, *La Paix de Versailles: responsabilité des auteurs de la guerre et les sanctions* (3 vols., Paris: Editions internationales 1930).

<sup>29</sup> Fritz Dickmann, 'Die Kriegsschuldfrage auf der Friedenskonferenz von Paris 1919', *Historische Zeitschrift*, 197 (1963) 1-101; Ellen L. Evans en Joseph O. Baylen, 'History as propaganda: the German Foreign Ministry and the enlightenment of American historians on the war-guilt question', in Keith Wilson (ed.), *Forging Collective Memory: Government and International Law through Two World Wars* (Providence, RI: Berghahn Books 1996) 151-77; Peter Krüger, *Deutschland und die Reparationen 1918/1919: Die Genesis der Reparationsprobleme in Deutschland zwischen Waffenstillstand und Versailler Friedensschluss* (Berlijn: Walter de Gruyter 1973).