

Ebersold · Machtverfall und Machtbewußtsein

Beiträge zur Militärgeschichte

Herausgegeben vom
Militärgeschichtlichen Forschungsamt

Band 31

R. Oldenbourg Verlag München 1992

Machtverfall und Machtbewußtsein

Britische Friedens- und Konfliktlösungsstrategien
1918—1956

von
Bernd Ebersold

R. Oldenbourg Verlag München 1992

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Ebersold, Bernd:

Machtverfall und Machtbewusstsein : britische Friedens- und
Konfliktlösungsstrategien 1918 – 1956 / von Bernd Ebersold. –
München : Oldenbourg, 1992

(Beiträge zur Militärgeschichte ; Bd. 31)

ISBN 2-486-55881-1

NE: GT

© 1992 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Militärgeschichtliches Forschungsamt, Freiburg i. B.

Druck und Bindung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-55 881-1

Inhalt

Vorwort des Herausgebers	IX
Vorwort	XI
Dank	XIII
1. Einleitung	1
2. Britische Sicherheitspolitik in der Zwischenkriegszeit	9
2.1. Regionen und Konzeptionen britischer Sicherheitspolitik nach dem Ersten Weltkrieg	9
2.2. Appeasement: Ziel und Methode britischer Sicherheit in den 30er Jahren	14
2.2.1. Sicherheitspolitische Herausforderungen	14
2.2.2. Dimensionen der Appeasementpolitik	18
2.2.3. Der sowjetische Faktor	27
2.2.4.: Appeasement als Angebot zur antagonistischen Kooperation. Zur Morphologie einer Konfliktlösungsstrategie	42
3. Kriegsallianz und Nachkriegsplanung	47
3.1. Kooperation und Konflikt: Grundstrukturen der Allianz	47
3.1.1. Allgemeine Entwicklungstendenzen und die Anfänge der ›Grand Alliance‹	47
3.1.2. Allianzbildung im Spannungsfeld von Strategie und Politik . . .	55
3.1.3. Konfliktstoff: Polen I	61
3.1.4. Kriegswende 1943: Strategie und Einflußsphären	66
3.1.5. Konfliktstoff: Polen II	71
3.1.6. Einflußsphärenabsprache als Zukunftsmodell?	80
3.2. Machtverfall und Machtbewußtsein: Grundzüge britischer Nachkriegs- planung	84
3.3. Kriegsende und Krisenwende?	109
4. Ende des Zweiten Weltkrieges und außenpolitisches Konzept der Labour- regierung	127

5. Weltmachtanspruch und Krisenverschärfung. Die Grenzen der Pax Britannica und die Absage an eine integrative Friedenslösung, 1945—1947/48	141
5.1. Dimensionen militärischer Sicherheit	141
5.1.1. Strategische Gesamtplanung und regionale Verteidigung	141
5.1.2. Streitkräfteplanung, Operationskonzepte und die Politik des ›Military Economising‹	162
5.1.3. Allianzkonzeptionen	179
5.2. Britische Sicherheit und das Scheitern der integrativen Weltfriedensordnung	187
5.2.1. Gefürchtete Realitäten: Anglo-sowjetische Interessengegensätze von Potsdam bis zur Iran-Krise	187
5.2.2. Exkurs: Kooperation und Konfrontation in Deutschland	201
5.2.3. Frank K. Roberts, das Foreign Office und das Konzept der Eindämmung	217
5.2.4. ›Living In Two Worlds‹: Entscheidungen für die Teilung	229
6. ›Implementing Containment‹: Großbritanniens Beitrag zur Konfliktregulierung und Organisation der internationalen Beziehungen als Kriterium seiner Geltung in der Weltpolitik, 1948—1956	249
6.1. Kalter Krieg als Methode: Zur ubiquitären Bedrohung westlicher Zivilisation	249
6.2. Großbritannien und die Sicherheit Westeuropas. Vom Brüsseler Vertrag bis zum Plevan-Plan, 1948—1950	257
6.2.1. Konstruktives Versagen: Anfänge und Grenzen der westeuropäischen Integration	257
6.2.2. Sicherheitspolitisches Fundament und ordnungspolitisches Konkurrenzmodell: Entwicklung der NATO	268
6.2.3. Koreakrieg, europäische Sicherheit und westdeutsche Wiederbewaffnung	279
6.3. Kalter Krieg als ›war by proxy‹. Westliche Containmentpolitik in Asien	298
6.3.1. Britische Sicherheitsplanung und der Aufstieg einer kommunistischen zentralregierung in China	298
6.3.2. ›Resistance and Accommodation‹: China, Korea und die Einheit der westlichen Allianz	310
6.3.3. Großbritannien, das Commonwealth und die Sicherheitsplanungen im Pazifik	326
6.3.4. Indochina und die Gründung der SEATO	332

6.4. Verteidigung und Entspannung. Abschluß der westeuropäischen Bündnisbildung und Zukunft der Beziehungen zur Sowjetunion	342
6.4.1. »Military efficiency and political stability«: Europa vor dem Hintergrund gemeinsamer Bündnis- und gegensätzlicher Nationalstaatsinteressen	342
6.4.2. Grenzen und Risiken der Aufrüstung. Europäische Dimensionen atlantischer Sicherheit im Wandel	357
6.4.3. Ansätze zu einer Politik der Entspannung	369
6.5. Großbritannien und der arabische Nationalismus. Bedingungen und Grenzen britischer Containmentpolitik im Mittleren Osten	381
6.5.1. Standortsuche auf unsicherem Terrain: Sicherheit für eine Region im Umbruch	381
6.5.2. Suezkrieg 1956	395
7. Schlußbetrachtung: Großbritanniens Stellung im internationalen System der Nachkriegszeit	407
Abkürzungen	419
Quellen- und Literaturverzeichnis	421
Register	441

Vorwort des Herausgebers

Die beiden Weltkriege und deren Folgen zerschlugen das europäische Staatensystem und setzten an dessen Stelle eine bipolare Globalordnung. Vor diesem welthistorischen Veränderungsprozeß untersucht Bernd Ebersold in seiner an der Universität Marburg entstandenen Dissertation den Machtverfall und die Transformation Großbritanniens von einer omnipräsenten Weltmacht zu einer von wirtschaftlichen Krisen geschüttelten europäischen Mittelmacht. Erstmals werden dabei die sich verändernden Friedens- und Konfliktlösungsstrategien des »Troubled Giant« vom Ausgang des Ersten Weltkrieges 1918 bis zur Suezkrise im Jahre 1956 aus den Quellen untersucht.

Diese methodisch überzeugende politikwissenschaftliche Arbeit bietet umsichtig gewonnene Erkenntnisse zu sicherheitspolitischen Problemen der Internationalen Beziehungen der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts. Sie ist darüber hinaus eine willkommene Ergänzung der vorrangig auf Deutschland fixierten Großprojekte des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes »Das Deutsche Reich und der Zweite Weltkrieg« sowie »Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik«.

Dr. Günter Roth
Brigadegeneral und Amtschef
des Militärgeschichtlichen Forschungsamtes

Vorwort

Das internationale System hat sich im 20. Jahrhundert wesentlich verändert. Es ist planetarisch geworden; Art und Zahl der Akteure haben sich erweitert und vergrößert; asymmetrische Interdependenzen verbinden, oft in ganz widersprüchlicher Weise, Akteure und Handlungsebenen miteinander. Alles zusammen ist dadurch krisenanfälliger und, wer wollte das im Nuklearzeitalter leugnen, auch gefährlicher geworden.

Was sich nicht verändert hat, ist der Charakter der Politik und des Politischen. Interessen und Macht bestimmen hier die Horizonte. Ungleichheiten zu balancieren, »Ungechtigkeiten« (in der Wahrnehmung des einen oder anderen Akteurs) auszugleichen oder zu legitimieren, Wandel in der Hierarchie der Staatenwelt zu ermöglichen, das sind — in sehr abstrakter Terminologie — typische Funktionen von Außenpolitik zwischen Staaten. Diese Begriffe stehen aber auch für typische Sequenzen der internationalen Beziehungen, wobei die Mittel, um das eine oder das andere zu erreichen, eine hohe Variationsbreite aufweisen. Nach wie vor gehört, wenn auch sozusagen weniger leichtfertig als je in der Vergangenheit einzusetzen, der Krieg als *ultima ratio* zu diesen Mitteln. Auch im 20. Jahrhundert, ja gerade hier, muß ein beachtlich hoher Anteil staatlicher Ressourcen dem Instrument solcher gewaltmäÙig gestützten Außenpolitik, den Streitkräften, gewidmet werden.

In den angelsächsischen Ländern hat sich in den Disziplinen Politikwissenschaft und Zeitgeschichte, aber durchaus auch im interdisziplinären Dialog mit der Sozial- und Militärgeschichte, der Soziologie und den ökonomischen Wissenschaften, jüngst eine gemeinsame Fragestellung entwickelt, auf die eine ganze Reihe von spannend zu lesenden und in Fachkreisen wie der informierten Öffentlichkeit heftig diskutierten Forschungsarbeiten zurückgeht. Die Frage lautet: Was macht einen Staat im internationalen System seiner Zeit mächtig und was bewirkt den Verfall seiner Macht? Während etwa Paul Kennedy in seinem Werk über »The Rise and Fall of the Great Powers« in eindrucksvoller Breite Material aus mehr als fünf Jahrhunderten kombiniert (um es dann allerdings in eine sehr einfache, zu einfache These zu zwingen), geht die Studie von Bernd Ebersold einen anderen methodischen Weg. Der Abstieg Großbritanniens als »Weltmacht Nr. 1« hatte schon Ende des 19. Jahrhunderts eingesetzt und war durch den Ersten Weltkrieg noch erheblich beschleunigt worden. Aber erstens stellte sich 1918 keineswegs eine neue, prestigee- und verantwortungsbewußte Weltführungsmacht vor, die USA schreckten vor dieser Aufgabe bekanntlich zurück. Und zweitens heißt ja stetiger Machtverfall noch keineswegs, daß ein Akteur, dem dies zustößt, nicht auch gezwungen wäre, in irgendeiner Weise sich dazu zu verhalten. Ebersolds überaus sorgfältige Studie beleuchtet vor allem die Art und Weise, wie von den politisch Handelnden in Großbritannien zwischen 1918 und 1956, zwischen dem Ende des Ersten Weltkriegs und der Suez-Krise, die eigene weltpolitische Lage beurteilt und wie von ihnen versucht wurde, den Verfall der eigenen Machtposition unter widrigen Umständen zu bremsen. Unter Heranziehung vielfältigen

und unveröffentlichten Aktenmaterials kann Ebersold die These illustrieren und plausibel machen, daß bei aller Anfälligkeit für Fehlperzeptionen und Schwächen im politischen Entscheidungssystem die britische Außenpolitik, selbst da, wo sie späterhin nachdrückliche Kritik erfahren hat (z. B. beim Appeasement der dreißiger Jahre), der Logik ihrer Prämissen folgte, nämlich mangels ausreichender Ressourcen eine Art Macht-Ersatz-Politik betrieb.

Ebersolds Studie erweitert die »Niedergangs«-Debatte um eine mustergültig recherchierte und eindrucksvoll gestaltete Arbeit zu dem Aspekt »Politik unter dem Vorzeichen des Niedergangs«. Zwar wäre es gewiß voreilig, der Arbeit viele Leser aus den USA zu wünschen, weil dieses Land, so das Argument von Kennedy, inzwischen selbst in dieses Stadium eingetreten ist. Vermutlich irrt Kennedy hier. Aber daß die Arbeit von Ebersold gerade auch im angelsächsischen Sprachbereich rezipiert wird, das wäre sehr zu wünschen.

Marburg/L.

Wilfried von Bredow

Danksagung

Jede wissenschaftliche Untersuchung ist zu einem guten Teil das Ergebnis eines mühsamen und zumeist einzelkämpferischen Arbeitens mit bedrucktem Papier. Doch ist es gerade das persönliche Gespräch mit ausgewiesenen Experten, das einen entscheidenden Einfluß auf Konzeption und Ausgestaltung des Endproduktes solchen Bemühens ausübt. Für Anregungen und Kritik möchte ich mich an dieser Stelle bei Prof. Michael Dockrill, Prof. Dr. Gunther Mai, Prof. Reinhard Meyers, Prof. Gottfried Niedhart, Dr. Thomas Noetzel und Prof. Donald Cameron Watt bedanken. Weiteren Dank schulde ich Prof. Lawrence Freedman, der mir über die Hürden universitätsinterner Bürokratie hinweg den Zugang zu dem im King's College, London, aufbewahrten Nachlaß Liddell Harts ermöglichte. Ein mehrstündiges Gespräch mit Sir Frank K. Roberts wird mir eine bleibende Erinnerung sein. Dank schulde ich dem Militärgeschichtlichen Forschungsamt, Freiburg, für die Aufnahme der Studie in ihre Schriftenreihe »Beiträge zur Militärgeschichte«. Last but not least möchte ich mich bei meinem akademischen Lehrer, Prof. Wilfried von Bredow, bedanken, der mir bei Themenwahl und Ausarbeitung der vorliegenden Studie stets einen sinnvollen Freiraum zugestand.

Bernd Ebersold

Für Birgit

1. Einleitung

Wir leben heute in einer Zeit dramatischer weltpolitischer Veränderungen. Der Beginn des Demokratisierungsprozesses in der Sowjetunion leitete einen Gezeitenwechsel ein. Die Völker Ost- und Südosteuropas nutzten die Gelegenheit und entledigten sich der Fesseln ihrer Unfreiheit und wählten in freien und geheimen Abstimmungen demokratisch legitimierte Regierungen. Die deutsche Nation ist wieder in einem Staat vereint. Der Ost-West-Konflikt gehört der Vergangenheit an. Die internationalen Beziehungen und mit ihnen die Ordnung von Krieg und Frieden strukturieren sich neu. Noch immer blickt man erstaunt auf die neugesetzten Zäsuren der Gegenwart. Allzu lebendig ist die Erinnerung an die zwischen Ost und West geteilte Welt der vorangegangenen vier Jahrzehnte.

In diesen vier Dezennien hatten sich in der internationalen Politik Strukturen von solcher Stabilität entwickelt, die für die meisten Beobachter des Weltgeschehens keine Perspektiven für Veränderungen in überschaubaren Zeiträumen erkennen ließen. Doch auch diese Epoche hatte ihre Vorgeschichte und ihre Verlaufsgeschichte. Blickt man auf sie zurück, müssen Ausbruch und Ausgang des Zweiten Weltkrieges als ihre entscheidenden Zäsuren gesehen werden. Der Kriegsbeginn bildete die traurige Folge eines vorrangig von den europäischen Großmächten geprägten multipolaren Machtgefüges, das sich durch die kriegerische Konfliktaustragung die Grundlagen seiner Daseinsberechtigung selbst entzog. Das Ende des Krieges markierte den Zusammenbruch jener multipolaren Ordnung, insbesondere in Europa, das von diesem Zeitpunkt an ganz im Zeichen der potentiellen Dominanz der größten Landstreitmacht der Welt, der Sowjetunion, stand. Spiegelbildlich zum regionalen Emporkommen der osteuropäisch-asiatischen Flügelmacht vergrößerte sich auf Weltniveau der Machtvorsprung der USA, die als atlantische und pazifische Macht direkt mit den Interessen der kontinentübergreifenden sowjetischen Landmasse zusammenstießen.

Die Zweiteilung der Welt in ihrer strategischen Dimension fand eine Entsprechung auf der Ebene der geistig-ideologischen Grundlagen beider Staaten. Die mit der Bolschewisierung Rußlands einhergehende Übertragung eines zuvor ausschließlich innergesellschaftlichen Konfliktstoffes auf Staatenebene hatte zwar dort bereits seit 1917 einen strukturellen Antagonismus etabliert, doch erst mit dem Aufstieg der Sowjetunion zu einer Weltmacht entwickelte dieser ›Systemkonflikt‹ zwischen Ost und West seine destruktive Potenz für das internationale System.¹

Die Frage der Errichtung einer stabilen Friedensordnung, die sich nach 1945 verstärkt stellte, war untrennbar mit der Frage der Zukunft der Systemauseinandersetzung verbunden. Der Ost-West-Gegensatz konnte nicht lange unterhalb der Schwelle eines latenten und nachgeordneten Konfliktes gehalten werden. Das siegreiche Kriegsbündnis zer-

¹ Vgl. hierzu Link, Der Ost-West-Konflikt, S. 61 ff.; ebenso Bredow, Entspannung, S. 29 f.

brach, weil es den handelnden Akteuren nicht gelang, sich auf eine einvernehmliche Regelung der anstehenden Ordnungsprobleme zu verständigen. An die Stelle des friedlich geregelten Interessenausgleichs trat der Antagonismus zweier Machtblöcke, die, jeweils das Übergreifen des Gegenübers in die eigene Sicherheitssphäre fürchtend, auf ihre politische, soziale und militärische Konsolidierung mit der Konsequenz hinarbeiteten, daß immer mehr Regionen der Erde vom Sog der Blockrivalität erfaßt wurden.²

Neben der Zerschlagung der multipolaren europäischen Staatenordnung und deren Ersetzung durch eine weltumspannende Bipolarität, die mit der modernen konventionellen und atomaren Waffentechnologie ebenso über ein Mittel zur Selbstzerstörung wie zur dauerhaften Stabilisierung verfügte, ist eine weitere Strukturveränderung zu nennen. Gleichzeitig zur zweigeteilten, zunächst noch asymmetrischen Machtstruktur auf Großmachtebene fächerte sich in der unmittelbaren Nachkriegszeit das Nationalstaatenspektrum durch die unaufhaltsam gewordene Entkolonialisierungswelle merklich auf. Regionale und strukturelle Konflikte, die sich nur schwer in den Systemzusammenhang stellen ließen, nahmen zu. Mit aller Kraft stemmte sich die Mehrheit der jungen Staaten Asiens und Afrikas gegen eine Vereinnahmung im Konflikt zwischen der ›ersten‹ und ›zweiten Welt‹. Eine ›Bewegung der Blockfreien‹ gründete sich im September 1961, jedoch ging damit keine Veränderung in der globalen Machtbalance einher. Der Ost-West-Konflikt blieb ein ebenso beständiger wie dominanter Faktor in der Weltpolitik.³

Von all diesen Veränderungsprozessen wurde Großbritannien unmittelbar erfaßt. Durch sie und parallel zu ihnen vollzog sich die Transformation des britischen Weltreiches zu einer mit außereuropäischen Interessen und mit Relikten vergangener Grandeur versehenen europäischen Mittelmacht. Der Wandel in den internationalen Beziehungen allgemein läßt sich besonders gewinnbringend entlang des machtpolitischen Niedergangs der einstigen Weltführungsmacht beschreiben. Der Machtverfall Großbritanniens in seiner materiellen, in Relation zu anderen Staaten zu setzenden Dimension und die Implikationen seines schwindenden Einflusses auf das externe Verhalten dieser Staaten bilden den Gegenstand der vorliegenden Studie.⁴

Der Schlüssel für den Zugang zur britischen Außenpolitik in unserem Untersuchungszeitraum findet sich dabei in der Gleichzeitigkeit des perzipierten Machtverfalls und des festen Willens der handelnden Akteure in London, den Niedergang aufzuhalten und Großbritanniens Weltmachtstellung fortzuschreiben. Britische Außenpolitik stand daher über die Jahrzehnte hinweg unter Anpassungsdruck gegenüber den qualitativen Veränderungen innerhalb des Staatenmilieus, auf die mit dem Ziel reagiert werden mußte, die eigene Spitzenposition auf der sich verändernden Skala der internationalen Mächtekonfiguration zu behaupten.

Im unmittelbar nachfolgenden Kapitel wird deshalb versucht, die traditionellen Bedingungen und Konzeptionen britischer Außen- und Sicherheitspolitik nach Ende des Ersten Weltkrieges aufzuzeigen. Bereits in den frühen zwanziger Jahren hat das Weltreich seine

² An dieser Stelle mag der generalisierende Überblick genügen. Vgl. auch Loth, Ost-West-Konflikt, S. 204f.

³ Vgl. Ritter, Ost-West-Konflikt, S. 89; Wassmund, Grundzüge der Weltpolitik, Kap. 2.2.2.

⁴ Siehe Bernard Porter, Britain, Europe and the World.

strukturelle Schwäche erkennen müssen. Die Erfordernisse der ›Imperial Security‹ konnten immer weniger mit den nationalen und kolonialen Ressourcen abgedeckt werden. Zwar wurde der prekäre Stand des machtpolitischen Fundamentes noch vom Glorienschein der enormen territorialen Ausdehnung überstrahlt, doch nahmen die Warnungen vor einer ›Strategic Overextension‹ und einem ›Overcommitment‹ zu.

Die vielfältig, durch endogene und exogene Faktoren bedingte Krise in der britischen Herrschaftsausübung spitzte sich im Zuge der Doppelkrise in Weltwirtschafts- und Weltstaatenordnung in den 30er Jahren dramatisch zu. Die weltwirtschaftliche Rezession traf die von einem florierenden Außenhandel abhängige britische Nation unmittelbar. Gewaltige Rückwirkungen auf den innergesellschaftlichen Zusammenhang und auf die Stabilität der liberalen Wirtschafts- und Sozialverfassung des Landes mußten befürchtet werden. Gleichzeitig setzte sich mit dem Expansionsstreben Deutschlands in Europa, Italiens im Mittleren und Japans im Fernen Osten ein zur Eskalation neigendes gefährliches Konfliktmoment an den klassischen Frontlinien britischer Interessenwahrnehmung fest. Als saturierte, aber extrem verwundbare Weltmacht mußte Britannien angesichts einer derart umfassenden Problemkonstellation geradezu zwangsläufig eine quietistische Grundhaltung in der Außenpolitik herausbilden. Es lag im existenziellen Interesse Großbritanniens als Weltmacht, daß der Weltfrieden erhalten blieb und daß die zur Sprengung des multipolaren Strukturzusammenhangs tendierenden Kräfte sich nur unterhalb einer kriegerischen Konfliktaustragung entluden.⁵

»Appeasement« als das handlungsleitende Prinzip der Londoner Außenpolitik gegenüber den revisionistischen Mächten gründete sich sowohl in seiner Ziel- als auch in seiner Methodendimension auf das Machterhaltungsinteresse durch Vermeidung einer kriegerischen Konfliktaustragung zwischen den Großmächten. Unserer Studie kommt es dabei nicht so sehr darauf an, die markanten Eckdaten dieses Handlungsansatzes etwa entlang des Verlaufs der diplomatischen Beziehungen zwischen Großbritannien und Deutschland nachzuzeichnen. Hierüber liegen bereits umfangreiche Untersuchungen vor, die in ihrer gesamten Bandbreite auf die multikausale Bedingtheit und vielgestaltige Ausprägung dieser spezifischen Konfliktlösungsstrategie hinweisen. Für unseren Argumentationszusammenhang erscheint es statt dessen weitaus sinnvoller, die Politik des Appeasements auf der Ebene möglicher Handlungsansätze innerhalb der internationalen Beziehungen systematisch zu erfassen, zu lokalisieren und auf ihren zentralen Bestimmungsgrund zurückzuführen.⁶

Es wird zu zeigen sein, daß die britische Ausgleichs- und Konzessionspolitik in der Zwischenkriegszeit durch die begrenzten Handlungsspielräume einer imperialen Macht im Niedergang bedingt wurde. ›Appeasement‹ erscheint hiernach als kalkulierter nationaler Politikansatz zur Befriedung des grundsätzlich anarchischen internationalen Systems zum Zwecke der externen und internen Herrschaftsstabilisation mittels eines verhandel-

⁵ Bereits am Vorabend des Zweiten Weltkrieges hatte sich das Bild von der ›gefährdeten Großmacht Großbritannien‹ festgesetzt. Vgl. etwa die Ausführungen bei Valentin, *Weltgeschichte*, S. 702–704.

⁶ Vgl. neben der ausführlichen Diskussion der von der Zeitgeschichtsforschung angebotenen Interpretationen in Kap. 2.2.2. dieser Arbeit den Sammelband *The Fascist Challenge*.

ten Interessenausgleichs unter Absage an eine kriegerische Mittelanwendung. Diese Politik der Spannungsreduzierung hatte dabei auch in Konfliktlagen mit ideologisch andersartigen, ja konträr verfaßten Außenpolitiken zu greifen. Sie setzte *nicht* die Umgestaltung bzw. Anpassung der ideologischen Grundlagen jener Staaten voraus, die ihre Adressaten bildeten, wengleich sich in ihrer langfristigen Konzeption auch darauf Hoffnungen aufbauten.

Versucht man, die britische Sicherheitskonzeption in jener Zeit unter besonderer Hervorhebung dieses ideologischen Aspektes zu erfassen, so stellt ›Appeasement‹ ein durch die Perzeption der eigenen Schwäche bedingtes, auf die Erhaltung der Weltgeltung Großbritanniens gerichtetes *Angebot zur antagonistischen Kooperation* dar. Sie fußte damit auf einem integrativen Konfliktlösungsmodell mit dem Ziel, durch eine Verständigung in der Sicherheitsfrage, durch ein ›*general settlement*‹, den zur Sprengung des internationalen Systemzusammenhangs tendierenden Strukturkonflikt auf die Ebene des politischen Wettbewerbs, des ›*peaceful change*‹, herunterzuschrauben. Appeasementpolitik war deshalb auch immer zugleich Mächtersatzpolitik.⁷

Neben der Darstellung der vielfältigen Widersprüchlichkeiten, die diesem Handlungsmodus zugrunde lagen, mußte mit Blick auf die Entwicklungen nach dem Zweiten Weltkrieg ein besonderes Augenmerk auf die anglo-sowjetischen Beziehungen vor und während des Krieges gerichtet werden. Während sich das Verhältnis beider Staaten in den 20er Jahren noch aufgrund eines tiefgreifenden, ideologisch bedingten, gegenseitigen Mißtrauens äußerst krisenanfällig präsentierte, entkrampfte es sich im Zuge der Zunahme der internationalen Spannungen im darauffolgenden Jahrzehnt. Aus Gründen, die noch zu nennen sind, schloß sich hieran jedoch keine Phase konstruktiver Zusammenarbeit an. Ihr beiderseitiges Verhältnis blieb im besten Falle ›korrekt‹.

Die britische Politik gegenüber der Sowjetunion blieb auch im Zeitraum zwischen der Unterzeichnung des deutsch-sowjetischen Nichtangriffspaktes und dem deutschen Angriff auf die UdSSR am 22. Juni 1941 von Indifferenz und Konzeptionslosigkeit geprägt. Selbst als Hitlers Zweifrontenkrieg beide Staaten zu einem Kriegsbündnis zusammenschweißte, trug man auf britischer Seite schwer am Ballast der lange gehegten Zweifel an der politischen und militärischen Zuverlässigkeit des neuen Verbündeten. Das Fehlen einer ausgearbeiteten und allgemein akzeptierten Rußlandpolitik sowie die Zählebigkeit und Fortentwicklung geradezu klassischer Konfliktbereiche (Polen, Baltikum, Südosteuropa etc.) während des Krieges verhinderten eine rasche Umsetzung ihrer gemeinsamen, jedoch eng begrenzten Interessenlage in eine positiv formulierte, gesamtpolitische Allianzkonzeption, die auch über den Krieg hinaus hätte Gültigkeit beanspruchen können.

Mit Blick auf den erfolgreichen Abschluß des Krieges entwuchs die ›Grand Alliance‹ spätestens nach der Kriegswende im Jahre 1942 ihrer negativen Funktion als Anti-Hitler-Koalition. Das auf Kriegsgewinn und Kostenminimierung gerichtete Zweckbündnis von Großbritannien, der Sowjetunion und den USA begann nun, sich verstärkt an den Erfordernissen einer veränderten internationalen Machtstruktur und des Aufbaus einer dauerhaften Weltfriedensordnung zu orientieren. Wengleich der Krieg in aller Augen das

⁷ Vgl. Meyers: *International Paradigms*, S. 43–55 und Link, *Der Ost-West-Konflikt*, S. 42ff.

Scheitern der britischen Befriedungsstrategie demonstriert hatte, so bestätigte doch die Analyse der Folgen dieses Krieges grundsätzlich die Motiv- und Prognosedimension der Appeasementpolitik. Die wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen des Krieges sowie die waffentechnologischen Innovationen hatten den bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts einsetzenden Zerfallsprozeß der britischen Weltmachtstellung enorm beschleunigt.

Die machtpolitischen Defizite und die hieraus abgeleitete Notwendigkeit einer Atempause zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes machten wiederum Frieden zum alles überragenden Imperativ. Es war daher nicht verwunderlich, daß die Briten in ihren Nachkriegsplanungen im Kern auf jenen Konflikt- und Friedenslösungsansatz zurückgriffen, der bereits in der Zwischenkriegszeit eine kriegesrische Eskalation auf Großmachtebene ausschließen sollte, allerdings mit zwei wesentlichen Modifikationen. Unter den realen machtpolitischen Bedingungen konnte das Ziel der Machterhaltung nur noch im Rahmen einer Ranggleichheit zu den USA und der Sowjetunion erreicht werden und die weltumspannende Verantwortung dieses Triumvirats meinen. Dies bedeutete zweitens, daß man Sicherheit und Machterhalt nur noch im Rahmen einer Bündnisstrategie verwirklichen konnte.

Die friedliche Streitregulierung zwischen den Großmächten und der Fortbestand ihrer Zusammenarbeit zur Gewährleistung einer ausreichenden Kontrolle über die ehemaligen Feindstaaten setzten Veränderungen in den britisch-sowjetischen Beziehungen voraus. Der Kooperationsansatz fußte dabei auf der Annahme, daß die Sowjetunion ein auf die Sicherung seiner Grenzen hinarbeitender, prinzipiell in ein Vertragssystem integrierbarer Staat sei, der lediglich sein Innenverhalten auf eine totalitäre Basis gestellt habe. Hier lagen die Wurzeln einer Politik der Rücksichtnahme auf die von Moskau geltend gemachten Sonderinteressen, die bereits während des Krieges zu einer Reihe von weitreichenden und zuvor für undenkbar gehaltenen Zugeständnissen geführt hatte.

Die Expansionsfähigkeit der sowjetischen Militärmacht ließ jedoch aufschrecken. Aus diesem Grunde setzten die britischen Nachkriegsplaner auf eine größtmögliche Formalisierung und Institutionalisierung der angestrebten Großmachtzusammenarbeit, deren Vorteil in erster Linie in der festen Einbindung der USA als Garantiemacht lag. Im Konzept der Dreimächtekooperation gab es keine Äquidistanzen, und die *Conditio sine qua non* einer amerikanischen Einbeziehung kennzeichnete das Ende einer ausschließlich national formulierten Sicherheitspolitik.

Im Grunde genommen kristallisierten sich in der unmittelbaren britischen Nachkriegspolitik drei Idealtypen von Handlungsanforderungen heraus, die in ihrer komplexen Vernetzung und in ihren gegenläufigen Wirkungen das Wechselspiel von Kooperation und Konflikt im alliierten Verhältnis mitverursachten. Als politische Wunschlösung wurde die Etablierung einer Weltordnung anvisiert, die durch die Integration der Sowjetunion einen Großmachtkonflikt ausschloß und durch die Vermeidung eines Rüstungswettlaufs die Konzentration auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau erlaubte. Die Befriedung des internationalen Systems durch ein Angebot zur antagonistischen Kooperation entsprach dabei sowohl in der Ziel- als auch in weiten Teilen der Mitteldimension der Appeasementpolitik in der Zwischenkriegszeit. Bei Erfolg hätte sich das Sicherheitsproblem dann ausschließlich auf die Niederhaltung der ehemaligen Feindstaaten reduziert.

Als ›letztes Sicherheitsnetz‹ gegen eine unbotmäßige Expansion des sowjetischen Einflusses war zweitens die garantierte sicherheitspolitische Einbindung der USA in allen Zonen britischer Interessenwahrnehmung geboten. Und drittens realisierte man in London durchaus, daß sich auch in Zukunft Weltgeltung nicht allein auf eine Machtersatzpolitik gründen konnte, sondern gesicherte und verteidigungsfähige Machtstrukturen voraussetzte. Wollte man sich als dritte gleichgewichtige Kraft im weltpolitischen Triumvirat der Mächte etablieren, so mußte etwa auch gegenüber den USA auf die Erweiterung des eigenen Handlungsspielraumes gedrängt werden. Eine Politik der nationalen Ressourcenmaximierung, die angestammte imperiale Machtquellen reaktivierte und sich neue erschloß, mußte forciert werden.⁸

Erst das Erkennen dieser Dreiteilung im Handlungsansatz erlaubt es, die komplex-widersprüchliche Entscheidungsfindung britischer Außenpolitik aufzuschlüsseln, den Weg von der kooperativen zur konfrontativen Konfliktlösung im alliierten Verhältnis nachzuzeichnen und den britischen ›Beitrag‹ an dieser Entwicklung zum Kalten Krieg hin zu bemessen. Ohne der Analyse im einzelnen vorzugreifen, lassen sich folgende Schlußfolgerungen andeuten. Der Wunsch Großbritanniens nach einem friedlich-kooperativ geregelten Interessenausgleich zwischen den ›Großen Drei‹ war aufgrund der doppelten Zielsetzung von nationaler Sicherheit und imperialem Machtanspruch originär. Die Bejahung des kollektiven Sicherheitsansatzes im Rahmen der UN und der trilateral ausgehandelten Konfliktbereinigung kann nicht als bloße Vollzugshandlung gegenüber politischen Vorgaben des Hauptverbündeten USA gesehen werden.

Der Wille zur Großmachtzusammenarbeit beruhte nicht, wie dies in der Literatur lange Zeit gegen den ›idealistischen Universalismus‹ ins Feld geführt wurde, auf einer Verkennerung der realpolitischen Gegebenheiten, sondern im Gegenteil auf der realistischen Einschätzung des begrenzten Handlungsspielraumes britischer Außenpolitik in der Nachkriegszeit. Von dem in den Entscheidungszentren Whitehalls vorherrschenden Realismus zeugt auch der Umstand, daß sich die Akteure durchaus ein Bild davon machen konnten, auf welchem schmalen Grat sie sich mit ihrem Kooperationsansatz bewegten. Und einen weiteren Aspekt gilt es mit Blick auf die nachfolgende ideologische Überfrachtung des Konflikts mit der Sowjetunion zu nennen. Der ideologische Antagonismus zwischen Ost und West wurde nicht grundsätzlich verkannt bzw. geleugnet. Man nahm allerdings an, daß er sich aufgrund der gemeinsamen Friedens- und Wiederaufbauinteressen auf außenpolitischem Gebiete nicht entladen würde.⁹

Unsere These von der dreigeteilten Zielkonzeption legt nicht nur den Blick auf die Interessenlage frei, die für eine Dreimächtezusammenarbeit sprach. Mit ihr werden auch die Sollbruchstellen im Kooperationsansatz und die Vorbedingungen wie auch die Konsequenzen einer Entscheidung zum Bruch mit der Sowjetunion sichtbar. Es wird gezeigt werden können, daß der Perzeptionswandel in der zentralen Frage der Integrationsfä-

⁸ Es versteht sich von selbst, daß mit der numerischen Aufzählung dieser als Idealtypen konstruierten Handlungsanforderungen keine Aussage über deren Prioritäten verbunden ist. Unter dem Imperativ des Machterhalts bestand zwischen ihnen vielmehr prinzipielle Gleichrangigkeit.

⁹ Stellvertretend für die frühe, ungerechtfertigte Kritik gegen das kollektiv-universalistische Friedensmodell siehe McNeill, *America, Britain and Russia*, S. 761 ff.

higkeit bzw. -unfähigkeit der Sowjetunion entscheidend von der Wahrnehmung der eigenen Schwäche in den verschiedenen Regionen der Welt mitbedingt wurde, in denen britische und sowjetische Interessen unmittelbar zusammenstießen. Hierbei zeichnete sich folgendes Prozeßmuster ab. Je weniger sowjetische Forderungen den Imperativ der nationalen Ressourcenmaximierung berührten, desto größer wurde die Toleranz auf britischer Seite. Die Regionen Ost- und Südosteuropas, die in den unmittelbaren Einflußbereich der Roten Armee gefallen waren und die unter dem Aspekt der nationalen Potentialsteigerung ohnehin nicht zu den bedeutsamen Interessensfeldern Großbritanniens gehört hatten, stellten deshalb den geeignetsten Gegenstand einer Konzessionspolitik zum Abbau des sowjetischen Mißtrauens gegenüber dem Westen dar.

Die Gleichzeitigkeit von gesamtallierter Zusammenarbeit und machtgestützter Absicherung gegen alle Eventualitäten konnte indes nicht lange aufrechterhalten werden. Dies sollte unter den Aspekten der ›military security‹ und der ›economic security‹ in der Deutschland-Frage ebenso sichtbar werden wie in der Frage des Zugangs der Sowjets zum Mittelmeer und der Erweiterung ihres Einflusses im Nahen Osten. An diesen beiden Punkten hatte sich aufgrund der bestehenden Asymmetrien im anglo-sowjetischen Verhältnis auf britischer Seite eine besondere regionale Sensibilität entwickelt, die in der alliierten Verhandlungspraxis den Ost-West-Konflikt als Nullsummenspiel definierte und jede Form einer antagonistischen Kooperation ausschloß. Da die Bande für eine solche Zusammenarbeit durch den gemeinsamen Besatzungsauftrag in Deutschland noch am längsten hielten und hier die USA aktiv involviert waren, war es die Wahrnehmung einer gezielten sowjetischen Südexpansion im Zuge der Persien-Krise im März 1946, die den Briten eine radikale Neubestimmung ihres Rußlandbildes nahelegte.

Sowohl die Wandlungen im Rußlandbild als auch die schrittweise Umsetzung in konkrete Politik verliefen zeitgleich und in Absprache mit den USA. Diese Kongruenz hat es den Briten im Frühjahr 1946 überhaupt erst ermöglicht, ihren gedanklichen Handlungsspielraum zu erweitern und auf Distanz zur Sowjetunion zu gehen. Die letztendlich getroffene Entscheidung zur Aufgabe des kollektiv-integrativen Konfliktlösungsansatzes auf Großmachtebene mußte jedoch, folgt man den zuvor gültigen Lageanalysen der Whitehall-Bürokratie, zwangsläufig mit dem Scheitern der Machterhaltungsstrategie einhergehen. Oder anders formuliert: Im Zeichen der westlichen Containmentpolitik konnte zwar die nationale Sicherheit, nicht aber die Weltmachtstellung Großbritanniens erhalten werden.

Der Weltmachtanspruch der britischen Entscheidungselite überdauerte allerdings die gravierenden Veränderungen in der Weltpolitik. Der Imperativ der nationalen Selbstbehauptung sollte sich nun in dem Ziel definieren, die bestehenden Ungleichgewichte zu den USA zu reduzieren und eine symmetrische Interdependenz innerhalb der sich formierenden atlantischen Allianz mit London und Washington als den beiden Machtzentren herzustellen. Neben der Darstellung der historischen Kontinuitätslinien im außenpolitischen Handlungsansatz einer imperialen Macht im Niedergang und der Beschreibung der Entwicklung hin zum Kalten Krieg stellt die Analyse der Ausgestaltung der westlichen Eindämmungspolitik, des britischen Anteils hieran sowie des letztendlichen Scheiterns der Machterhaltungsstrategie Großbritanniens den dritten großen Untersuchungskomplex der vorliegenden Studie dar.

Natürlich gestalteten sich die Probleme in den verschiedenen Regionen der Welt, in denen sich die Ost-West-Auseinandersetzung in dem darauffolgenden Jahrzehnt entlud, verschiedenartig. Die Notwendigkeit zur antikommunistischen Blockbildung rückte Fragen der intra-alliierten Ausdifferenzierung so sehr in den Vordergrund, daß häufig der Systemzusammenhang aus dem Blick zu geraten schien. Doch immer wiederkehrende Krisenzuspitzungen innerhalb des Kalten Krieges riefen den Akteuren in den westlichen Hauptstädten den Zwang zum geschlossenen Vorgehen in Erinnerung. Für die Briten spiegelte sich die immanente Spannung der Wahrnehmung nationaler Sonderinteressen in einem alliierten Gesamtzusammenhang in der Frage wider, wie die Übernahme der sicherheitspolitischen Gesamtverantwortung durch die USA, die sie bejahten und forcierten, gelingen konnte, ohne dem fortschreitenden Führungsverlust der eigenen Nation in der westlichen Welt weiter Vorschub zu leisten. Hinzu kamen grundsätzliche Differenzen über die Art und Weise, wie der sowjetisch-kommunistischen Expansion Einhalt geboten werden sollte. Die ungleiche Machtpotenz und die unterschiedliche sicherheitspolitische Gefährdung beider Staaten bedingten einen grundsätzlich anderen Zugang zu den Problemstellungen des Kalten Krieges.

Der wachsenden Abhängigkeit von den USA im sicherheitspolitischen Bereich konnte nicht erfolgreich gegengesteuert werden. Und da man auf britischer Seite gut mit ihr leben konnte und die eigenen Unzulänglichkeiten erkannte, ließen die verschiedenen Londoner Regierungen in ihren Bemühungen mehr und mehr nach, eine eigenständige, von Washington unabhängige Politik zu betreiben. Zwei gedankliche ›Brücken‹ halfen ihnen aber, den nationalen gegenüber dem alliierten Imperativ zu wahren: Zum einen die interdependente Interessenstruktur des Bündnisses, die es den USA verwehrte, ihre Führungsrolle einseitig zu Lasten ihrer Verbündeten zu mißbrauchen; zum anderen die sich selbst zugedachte Rolle als der weise Juniorpartner des mächtigen, aber in Dingen der Weltpolitik unerfahrenen ›Giganten‹.

Diese Sonderstellung im Bündnis, die sich auch aus der deklamierten Führungsverantwortung im Commonwealth herleiten ließ, bedurfte allerdings einer ständigen Rechtfertigung. Der imperiale Geltungsanspruch und das Beharren auf einer Sonderbeziehung zu den USA legten den Briten jedoch eine Politik nahe, die langfristig das genaue Gegenteil dessen erbringen sollte, was man mit ihr anstrebte. Der machtpolitische Niedergang Großbritanniens läßt sich eben nicht nur in der Abhängigkeit von den USA auf dem inter-systemaren Konfliktniveau beschreiben, sondern auch an der in der Formierungsphase der westlichen Containmentpolitik einsetzenden Nivellierung der auf die USA bezogenen bündnispolitischen Gewichte anderer Staaten auf der intra-systemaren Ebene ausmachen. Je länger sich Großbritannien als Weltmacht und Juniorpartner der USA definierte, desto stärker griff es auf ›Lösungen‹ zurück, die es ihm mittelfristig unmöglich machten, sich zumindest als regionale Führungsmacht zu behaupten. Die Rückstufung auf den Status einer mit außereuropäischen Interessen versehenen europäischen Mittelmacht war spätestens seit dem Scheitern der kooperativ-integrativen Konfliktlösung auf Großmachtebene unvermeidlich geworden. Doch selbst bei ihrem Erfolg wäre es mehr als zweifelhaft gewesen, ob die Wünsche Großbritanniens hätten in Erfüllung gehen können.

2. Britische Sicherheitspolitik in der Zwischenkriegszeit

2.1. Regionen und Konzeptionen britischer Sicherheitspolitik nach dem Ersten Weltkrieg

Am Ende des Ersten Weltkriegs schien das britische Empire an seinem Zenit angelangt zu sein, und nicht wenige Zeitgenossen fragten sich, ob sich überhaupt Grenzen seiner Machtausdehnung aufzeigen ließen.¹ In der Tat präsentierte sich das britische Reich als stärkste Militärmacht der Welt in unermeßlicher Machtfülle.² Auch hatte der Krieg die Möglichkeit und Nützlichkeit der Verbund-Verteidigung zwischen Mutterland, Dominions und Kolonien gezeigt und britischerseits Hoffnungen auf eine Fortsetzung dieser Zusammenarbeit genährt. Auf dem europäischen Kontinent schienen mit der militärischen Niederlage Deutschlands, seiner Teilbesetzung und seinen vertraglichen Bindungen, mit dem russischen Bürgerkrieg und dessen anarchischer Entwicklung sowie mit einem bis an die Grenzen der nationalen Belastbarkeit strapazierten Frankreich mögliche Kontrahenten ausgeschaltet zu sein. Die Gefahr einer feindlichen Invasion der britischen Inseln konnte ebenso wie die Verwicklung in eine kontinentale Kriegsführung größeren Ausmaßes auf lange Sicht ausgeschlossen werden.

Für jedermann sichtbar wurde die machtpolitische Ausdehnung durch die territorialen Zugewinne in Afrika und die Übernahme der politischen Kontrolle über Ägypten, Palästina bis hin nach Bagdad und dem Zweistromland zwischen Euphrat und Tigris, dem späteren Irak.

Mit dem territorialen Zuwachs und der Zunahme politischer Verantwortung korrespondierte jedoch keineswegs ein Anstieg an realer Macht. Je stärker Großbritannien politisch und militärisch in allen Teilen der Welt Präsenz zeigte, desto mehr verstrickte es sich in eine Vielzahl von lokalen Konflikten, die auch nach dem Ende des ›Großen Krieges‹ fortexistierten. Die Beteiligung an der alliierten, wenngleich halbherzig geführten Intervention im russischen Bürgerkrieg band bis Mitte 1920 Streitkräfte. Die Besatzungstruppen in Konstantinopel wurden zu Beginn der 20er Jahre zunehmend in die militärischen Auseinandersetzungen zwischen Griechen und Türken einbezogen und konnten erst nach dem Friedensvertrag von Lausanne 1923 zurückgezogen werden.³

Eine Welle des Nationalismus erschütterte das britische Reich an den verschiedenen Schauplätzen seiner Interessenwahrnehmung. Das Schicksal der einstigen Gebiete des Osmanischen Reiches im Nahen und Mittleren Osten brachte die Briten sowohl mit den Interessen arabischer Nationalisten als auch mit den Kolonialinteressen Frankreichs in Kon-

¹ Vgl. Klaus Hildebrand, ›British Interests‹, S. 625.

² Die militärische Überlegenheit war in allen Teilbereichen der modernen Kriegsführung zu verzeichnen. Zu Zahlenangaben siehe Kennedy, *The Realities Behind Diplomacy*, S. 226; zum Seestreitkräftevergleich siehe Roskill, *Naval Policy*, S. 71.

³ Roskill, *Naval Policy*, S. 181 ff.

flikt.⁴ Nationale Erhebungen innerhalb des Empires in Irland und Indien setzten sich fort und nahmen gewalttätigere Formen an. Die Gewährung des Dominion-Status für Süd-Irland im Dezember 1921, die schrittweise Einführung verschiedener Grade von Selbstverwaltung in Indien und die auf den Empirekonferenzen der Jahre 1926 und 1931 beschlossenen konstitutionellen Veränderungen zugunsten der auf Unabhängigkeit und Statusgleichheit drängenden Dominions waren erste Symptome des beginnenden Zerfalls des britischen Imperiums.⁵

Mit der territorialen Ausweitung der Interessenwahrnehmung, der Zuspitzung regionaler Konflikte und dem einsetzenden inneren Zerfallsprozeß ging in der Folgezeit des Ersten Weltkriegs auch der Verlust der britischen Weltführungsrolle als Wirtschafts-, Finanz- und Handelsmacht einher. Der bereits im Zeitalter des Imperialismus einsetzende, durch binnenwirtschaftliche Strukturdefizite der ersten Industrienation teilweise erklärbare, Machtverlust stellte sich nun als relativer Niedergang gegenüber den übrigen Mächten dar. Der kriegsbedingte Anstieg der Staatsverschuldung, die auch in Friedenszeiten ansteigenden zivilen Staatsausgaben, der Verlust überseeischer und die nur langsame Wiederherstellung der europäischen Märkte sowie der Rückgang in Schiffs- und Schiffsbaukapazitäten legten allen britischen Regierungen der Zwischenkriegszeit so deutliche ökonomische Zwänge auf, daß breite außen- und sicherheitspolitische Handlungsspielräume nur selten gegeben waren.⁶

In die sicherheitspolitischen Planungen Großbritanniens flossen in den 20er Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher, teilweise gegenläufiger Determinanten und Zielvorstellungen ein. Trotz der Ausweitung von Verpflichtungen gerade in Krisenregionen wurde eine akute Bedrohung negiert. Der Verteidigungsetat blieb weiterhin den »Economising«-Zwängen einer restriktiven Haushaltsführung ausgesetzt.

Ihren unmittelbarsten Ausdruck fand diese Verknüpfung in der Formulierung der zunächst als *Arbeitshypothese* gedachten, nichtsdestoweniger wirksamen, im Juli 1928 zudem zu einem sich automatisch fortschreibenden Programm erhobenen, sogenannten Zehn-Jahres-Regel (Ten Year Rule) im staatlichen Allokationsprozeß.⁷ Derzufolge sollte, so hielt das Kabinett der Koalitionsregierung unter Lloyd George am 15. August 1919 fest, als Planungsvorgabe für den Verteidigungshaushalt gelten, »that the British Empire will not be engaged in any great war during the next ten years, and that no Expeditionary Force is required for this purpose.«⁸

Die Institutionalisierung des »Economising«-Prinzips in Form der Ten Year Rule, die bis zu ihrer Außerkraftsetzung Ende des Jahres 1932 das Leitmotiv der britischen Verteidi-

⁴ Zur Konflikt- und Interessenlage im Mittleren Osten vgl. Monroe, Middle East, S. 50 ff.

⁵ Vgl. King-Hall, Our times, S. 104–112.

⁶ Zu den wirtschaftlichen Folgen des Krieges siehe Kennedy, The Realities Behind Diplomacy, S. 145 ff.; zur prekären Balance zwischen Machtanspruch und Machtverfall allgemein siehe Niedhart, Geschichte Englands, S. 156 ff.

⁷ Ursprung, Weiterentwicklung und Konsequenzen dieser Planungsvorgabe sind in der Literatur ausführlich dargestellt und kontrovers diskutiert worden. Vgl. hierzu Meyers, Britische Sicherheitspolitik, S. 388 ff, insbesondere S. 390; Roskill, Naval Policy, S. 214 ff.; Bond, British Military Policy, S. 23 ff. und S. 95 f. sowie ausführlich Gibbs, Grand Strategy, S. 3–6 und S. 55–64.

⁸ War Cabinet »A« Minutes 616 A, zit. nach: Gibbs, Grand Strategy, S. 3.

gungspolitik bildete, ging über die Absage an eine umfassende kontinentale Rolle der britischen Armee hinaus und traf die verschiedenen Programmplanungen der beiden anderen Teilstreitkräfte gleichermaßen hart.⁹

Der drastische Rückgang der Verteidigungsausgaben in der ersten Dekade der ›Nachkriegszeit‹ verschärfte das ohnehin konflikträchtige Verhältnis der Teilstreitkräfte untereinander.¹⁰ Traditionelle Voreingenommenheiten und persönliche Animositäten existierten fort. Die strategischen Lehren, die es aus den Erfahrungen des verlustreichen Grabenkrieges zu ziehen galt, wurden uneinheitlich interpretiert. Ungewissheiten über die Implikationen des waffentechnologischen Wandels in der Luftfahrttechnik und der mechanisierten Landkriegführung bestanden. Dies führte zusammen mit der uneinheitlichen und wechselnden Feindperzeption und den letztendlich unzureichenden politischen Vorgaben zu wenig tragfähigen Kompromißlösungen bei der Rollenzuweisung der Einzelstreitkräfte. Am Ende dieses Prozesses stand die Entscheidung zugunsten der Fortführung der althergebrachten dualen Strategiekonzeption, die, auf den Bedingungen einer besonderen geographischen Lage und einer herausragenden Machtstellung beruhend, die Gleichzeitigkeit europäischer wie überseeischer Interessenwahrnehmung postulierte, die in der praktischen militärischen Umsetzung allerdings traditionell die imperiale Rolle betonte.¹¹

Die Entscheidung zur Übernahme der dualen Strategie mit imperialer Präferenz wies der Erhaltung der Seedominanz und damit der Marine die größte Bedeutung zu.¹² Einen Bedeutungszuwachs erfuhr die Royal Air Force infolge der anwachsenden Bedrohung der britischen Inseln durch die Entwicklungen in der Luftfahrttechnik, die zunehmend den Inselvorteil aufzuheben drohten. Mit der Übernahme der frühen Abschreckungsdoktrin strategischer Bomberkriegführung des langjährigen Luftwaffenstabschefs, Marshal Sir Hugh Trenchard, die auf dem Glauben der Revolutionierung des Krieges durch die neue ›Dimension‹ und der prinzipiellen Verwundbarkeit einer Nation infolge der nicht verhinderbaren Penetrationsfähigkeit der Bomber beruhte und die in der Androhung eines ebenfalls vernichtenden Bombergegenschlages die einzige Verteidigungsmöglichkeit sah, kam der Abschreckungsfähigkeit der RAF bei der Heimatverteidigung oberste Priorität zu.¹³

Die Aufgabenbereiche, die der Armee in den militärischen Planungen zur Zeit der Ten Year Rule zgedacht waren, warfen ein bezeichnendes Licht auf die komplexe Problemlage, der sich die Briten gegenübergestellt sahen. Die eindeutige Absage an die Bereitstellung eines Expeditionsheeres größeren Ausmaßes beantwortete keineswegs a priori die

⁹ Bond, *British Military Policy*, S. 97; Gibbs, *Grand Strategy*, S. 49–51; Roskill, *Naval Policy*, S. 460.

¹⁰ Der Rückgang drückte sich sowohl in absoluten wie relativen Zahlen aus. Nach einer kurzen Übergangsperiode (1920–1922), in der die Ausgaben von £ 605 Mio. über £ 292 Mio. bis auf £ 189 Mio. sanken, pendelten sich die Verteidigungslasten in den nachfolgenden Jahren zwischen £ 110–120 Mio. ein. Betrug der Anteil der militärischen Kosten am Gesamthaushalt 1920 noch 36,3 %, so betrug dieser 1930 lediglich noch 13,6 %. Angaben nach: Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 392, Tab. XXV.

¹¹ Zur dualen Strategie vgl. Frankel, *Die geistigen Grundlagen*, S. 81 ff.

¹² Vgl. Gibbs, *Grand Strategy*, S. 11; ab 1923 entsprachen etwa die Navy-Ausgaben denjenigen der Armee und RAF zusammen, hierzu Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 392.

¹³ Vgl. Hyde, *British Air Policy*, Kap. I.

Frage nach der Rolle, welche die Briten in einem zukünftigen Konflikt auf dem europäischen Kontinent zu übernehmen gedachten. Als europäische Macht existierte für sie – im Gegensatz zu den USA – nicht die Option einer radikal-isolationistischen Abkehr von den aktuellen wie potentiellen Konfliktlagen auf dem Kontinent. Die Verpflichtungen, die sie in den Verträgen von Versailles und Locarno eingegangen waren, zeugten jedoch mehr von dieser Abhängigkeit, als daß hinter ihnen eine politische Programmatik vermutet werden durfte.

Die Verstrickung mit den politischen Vorgängen in Europa wurde zunehmend innerhalb strategischer Dimensionen erörtert. Eine den Inseln vorgelagerte Verteidigungslinie wurde als ›Essential‹ angesehen. So formulierte der Generalstab im Februar 1925 in einer Denkschrift: »The true strategic frontier of Great Britain is the Rhine; her security depends entirely upon the present frontiers of France, Belgium and Holland being maintained and remaining in friendly hands«, und er betonte, »that ›French Security‹ spells ›British Security‹.«¹⁴

Größe, Gestalt und Rollenzuweisung der Armee in den 20er Jahren trugen der Zunahme der politischen Verpflichtungen und der Unumstößlichkeit dieser strategischen Vorgaben jedoch keineswegs Rechnung. Im Gegenteil, je stärker die vertraglichen Einbindungen auf dem Kontinent griffen, diese aber als Ausdruck zunehmender Stabilisierung gewertet wurden, desto mehr rückten die klassischen imperialen Aufgaben der Armee in der Vordergrund. So nahmen die Generalstabschefs (Chiefs of Staff, COS) den Abschluß des Locarno-Vertrages zum Anlaß, eine Umgruppierung der Ressourcen auf die imperiale Verteidigung zu fordern. »It seems«, so schrieben sie, »that we are now again sufficiently free from threat of attack at home to be at liberty to attend to the defence of our possessions overseas, and to make proper provision for the military commitments inherent in that defence.«¹⁵

Allerdings gab es auch erste Anzeichen des Niedergangs Großbritanniens als Militärmacht, der nur begrenzt durch politische Vereinbarungen abgefedert werden konnte. Übereinkünfte auf der Washingtoner Konferenz im Januar 1922 führten zwar zu einer gewissen politischen Stabilisierung im Pazifik und bewahrten die Briten vor einem kostspieligen Wettlauf in der Seerüstung. Das dort vereinbarte 5:5:3-Verhältnis bei den großen Schiffsklassen (capital ships) zwischen den USA, Großbritannien und Japan zeigte aber auch an, daß die Briten den ›Command of the Sea‹ nunmehr mit den Amerikanern teilen mußten und langfristig sogar Gefahr liefen, ihn an diese abgeben zu müssen. Darüber hinaus sicherte die Formel keineswegs eine Überlegenheit über die japanische Flotte. Die Admiralität jedenfalls vertrat die Ansicht, daß das Überlegenheitsverhältnis von 5:3 durch die lange Distanz zwischen Heimatstützpunkten und Operationsgebieten weitgehend egalisiert werde.¹⁶

¹⁴ Zit. nach: Bond, *British Military Policy*, S. 77.

¹⁵ Zit nach: Gibbs, *Grand Strategy*, S. 54. Im Juli 1927 bekräftigte das Kabinett diese Entwicklung, wenn es annahm, »that the British Empire will not be engaged in an European War during the next ten years and that the immediate plans of the Army should be based upon preparedness for an extra-European War« (ebd., S. 55).

¹⁶ Vgl. Roskill, *Naval Policy*, S. 404.

Der Grundsatz britischer Sicherheitspolitik in der Folgezeit des Ersten Weltkriegs, sich in der See- und Luftrüstungsfrage gegenüber keiner anderen Macht in ein Unterlegenheitsverhältnis zu stellen (One Power Standard), war gleichzeitig Ausdruck der Unfähigkeit, Überlegenheit nicht mehr herstellen zu können, wie Indiz der prinzipiellen Gefährdung des britischen Weltreichs im 20. Jahrhundert.¹⁷ Zweifel an der Tragfähigkeit einer auf dem One-Power-Standard beruhenden Strategie für eine Macht mit weltweiten Interessen wurden schon früh in den im Worst-Case-Denken geschulten militärischen Kreisen laut. »The worst situation with which the British Empire could be faced«, so schrieb die Admiralität in einem Memorandum im Oktober 1919, »would occur if Japan seized the opportunity of aggressive action in the Pacific at a time when the situation at home was threatened from another quarter, and reinforcements capable of dealing with the whole of Japan's main forces could not be immediately spared.«¹⁸

Die sicherheitspolitische Konzeption Großbritanniens mit ihrer Präferenz für die imperiale Verteidigung entsprach in der ersten Dekade nach Ende des Ersten Weltkrieges alles in allem sowohl den ökonomischen Erfordernissen der unter Anpassungsdruck stehenden Volkswirtschaft als auch einer realistischen militärischen Gefahrenabwägung zwischen aktuellen und potentiellen Feindlagen.¹⁹ Die aktuellen Konfliktbereiche, in die die Briten involviert waren, waren begrenzt, mit Ausnahme der Irland-Frage, fern ihrer Küste und insgesamt für den imperialen Gesamtzusammenhang wenig bedrohlich. Alle Regierungen wiesen den Erfordernissen der wirtschaftlichen Stabilisierung eindeutige Priorität zu und gründeten ihre Hoffnungen auf außenpolitische Befriedung auf das Zustandekommen und Wirken kollektiver oder multilateraler Sicherheitsvereinbarungen im Rahmen des Völkerbundes, der Verträge von Washington und Locarno oder des Kellogg-Paktes. Wenngleich erste Zweifel an der Verteidigungsfähigkeit des Weltreiches angemeldet wurden, vermittelte dessen Position innerhalb der internationalen Kräftekonfiguration ein Gefühl der Sicherheit und verleitete zur Annahme, daß die Wahrscheinlichkeit eines Krieges in weiter Ferne lag.²⁰

¹⁷ Der One-Power-Standard war die Mindestanforderung gegenüber Hauptmächten einer bestimmten Rüstungsgattung. Gegenüber kleineren Mächten, etwa den europäischen Staaten in der Seerüstung, galt ein Two-Power-Standard mit der Forderung, die britische Rüstung müsse hier mindestens ein Äquivalent zu denjenigen der beiden nachfolgenden ranghöchsten Staaten bilden.

¹⁸ Zit. nach Roskill, *Naval Policy*, S. 294. Als ein aktuell gefährliches Schwächemoment der Verteidigungspolitik beschrieb der Heeresstabschef (CIGS), Field Marshal Sir Henry Wilson, die Auswirkungen der Streitkräfteplanungen auf die Fähigkeit zur imperialen Interessenwahrnehmung. »Our small army«, schrieb er zum Jahreswechsel 1920/21 in sein Tagebuch, »is much too scattered [...] in no single theatre are we strong enough — not in Ireland, nor England, nor on the Rhine, nor in Constantinople, nor Batoum, nor Egypt, nor Palestine, nor Mesopotamia, nor Persia, nor India.« Zit. nach: Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, S. 250.

¹⁹ Vgl. Howard, *British Military Preparations*, S. 104.

²⁰ 1928 skizzierte der damalige Außenminister Sir Austen Chamberlain die sicherheitspolitische Lage gegenüber den britischen Hauptkontrahenten folgendermaßen: »War with France, to whom good relations with ourselves mean so much, appears inconceivable. Japan has never been more peacefully inclined than at present, and the only thing that would arouse her would be a menace to her own interests in Manchuria. A direct quarrel with the United States may be regarded as something that neither side would contemplate [...] the Committee of Imperial Defence might safely assume that no great war was likely to occur during the next ten years.« Zit. nach: Gibbs, *Grand Strategy*, S. 55.

2.2. Appeasement: Ziel und Methode britischer Sicherheit in den 30er Jahren

2.2.1. Sicherheitspolitische Herausforderungen

Die optimistische Lagebeurteilung im Ausklang der 20er Jahre mußte in der Folgezeit schrittweise revidiert werden. Die für das internationale System der 30er Jahre charakteristische Erscheinung der Doppelkrise in Weltwirtschaft und Weltstaatenordnung erschütterte die sicherheitspolitische Konzeption der Briten mit ihrer Ausrichtung auf Wiedergewinnung ökonomischer Stärke und ihrer Bereitschaft, in Ermangelung einer akuten Bedrohung militärische Risiken einzugehen. Das Hauptproblem, dem sich die Kabinette MacDonalds, Baldwins und Chamberlains nun zunehmend gegenübergestellt sahen, war die Entwicklung einer Krisenlösungsstrategie, die sowohl der wachsenden Gefahr eines wirtschaftlichen und finanziellen Zusammenbruchs als auch den Risiken einer ungenügend organisierten Verteidigung innerhalb einer feindlichen Umwelt Rechnung trug.²¹

Die Konfliktentwicklung innerhalb der internationalen Staatenordnung in der ersten Hälfte der 30er Jahre war von grundsätzlich neuer Qualität. Während in der unmittelbaren Nachkriegszeit vorrangig lokale, eng begrenzte Konflikte mit kleineren Staaten oder nationalen Gruppierungen Truppen gebunden hatten, waren es nun von größeren Mächten ausgelöste Krisen, die ohne eine direkte Verwicklung in Kampfhandlungen vitale britische Interessen indirekt, aber ungleich bedrohlicher herausforderten. So setzte das japanische Expansionsstreben auf dem asiatischen Festland im September 1931 den Anfang einer nicht zu bremsenden Eskalation im pazifischen Raum.²² In Europa verdunkelte sich der Horizont durch die allgemeine katastrophale wirtschaftliche und die politische Entwicklung in Italien und Deutschland. In Deutschland barg das Gemisch aus unerfüllten ökonomischen und territorialen Revisionsansprüchen, rapid ansteigenden Arbeitslosenzahlen und einem Stimmenzuwachs für die nationalsozialistische Partei und dem zunehmenden Zerfall des innergesellschaftlichen Zusammenhalts eine gewaltige Explosionskraft in sich.²³

²¹ Ramsay MacDonald hat 1934 dieses Problem treffend umrissen, als er auf einer Sitzung des CID betonte, »that the financial aspect of the whole question of defence preparation was extremely important; we could not run the risk of a financial smash. On the other hand if we had sufficient financial resources, it was most unwise to have insufficient defence.« Zit. nach: Shay, *British Rearmament*, S. 46. Diesem Fragekomplex hat sich die neuere Appeasementliteratur zu Recht verstärkt zugewandt und damit der Erforschung der Bedingungsfaktoren britischer Außenpolitik vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges neue Horizonte eröffnet. Vgl. Kap. 2.2.2.

²² Der japanisch-chinesische Konflikt um die Vorherrschaft in der Mandschurei konnte innerhalb des Völkerbundes nicht beigelegt werden und führte im Dezember 1934 zur Aufkündigung des Washingtoner Vertrages durch Japan und damit zum Ende der Zusammenarbeit der pazifischen Mächte.

²³ Ebenso wie Japan zeigte sich Deutschland, insbesondere nach Hitlers Machtergreifung, wenig bereit, den Weg der Zusammenarbeit weiter zu beschreiten. Es zog sich sowohl aus dem Völkerbund als auch aus der Genfer Abrüstungskonferenz zurück. Statt dessen wählte es mit seiner geheimen, bald offenen Aufrüstung, der Einführung der Wehrpflicht im März 1935 und der Rheinlandbesetzung im darauffolgenden Jahr den Weg der fortgesetzten Vertragsverletzung zur Durchsetzung seiner Interessen.

Diese Entwicklung traf Großbritannien ohne größere zeitliche Verzögerung. Seine Hoffnung auf eine ›qualitative disarmament‹ (Sir John Simon), die das Ziel der Genfer Abrüstungskonferenz 1932/33 bildete, scheiterte an den unvereinbaren Positionen des auf Grenzrevisionen drängenden Deutschlands und des auf Status quo-Sicherung bedachten Frankreichs. Die mißliche Lage verschärfte sich vollends, als Großbritannien als Garantemacht des Völkerbundes und als mediterrane Macht in den Territorialdisput zwischen Italien und Abessinien derart involviert wurde, daß sogar ein Krieg mit Italien nicht ausgeschlossen werden konnte.²⁴

Die krisenhafte Zuspitzung in allen strategischen Regionen britischer Sicherheit (britische Inseln, Mittelmeer/Naher und Mittlerer Osten, Ferner Osten) traf ins Mark der sicherheitspolitischen Konzeption der Briten.²⁵ Grundsätzlich forderte die Entwicklung das Selbstverständnis ihres außenpolitischen Handelns mit seiner Ausrichtung auf Status quo-Erhaltung und seiner liberal-idealistischen Präokkupation auf das ›civilian concept of diplomacy‹ (H. Nicolson) heraus und setzte die Regierungen des National Government unter Handlungszwang.²⁶

Es konnte nicht mehr übersehen werden, daß die Säulen der sicherheitspolitischen Planung, Abrüstung und kollektive Streitregulierung, brüchig wurden und daß die zuvor antizipierten Ängste einer strategischen Überbeanspruchung nunmehr auf konkreten Anlässen beruhten. Die Krisen deckten mehr und mehr die Unzulänglichkeiten eines auf Kooperation der beteiligten Mächte angewiesenen kollektiven Konfliktregulierungsinstrumentariums auf. Die ›feindselige Passivität‹ (Lord Cecil), die Großbritannien im Verhältnis zu den revisionistischen Mächten von nun an an den Tag legte, brachte die Akzentverschiebung innerhalb seiner Krisenbewältigungsstrategie der 30er Jahre zum Ausdruck. Im Gegensatz zur Politik der vorherigen Dekade wurde nun die Idee der kollektiven Sicherheit nicht mehr ausschließlich positiv gesehen. Vielmehr nahm man jetzt auch die gefährlichen Eskalationsmechanismen wahr, die solcherlei Bindungen für die eigenen nationalen Sicherheitsinteressen zeitigen konnten, und richtete hieran die eigene Politik aus.²⁷

Die schrittweise, an verschiedenen Regionen britischer Interessenwahrnehmung einsetzende Konfliktentwicklung verstärkte zunächst die Animosität gegen ausschließlich kol-

²⁴ Zu Ursachen und Verlauf der Abessinienkrise siehe Douglas, *World Crisis*, S. 50–57. Zur strategischen Dimension der Krise siehe Gibbs, *Grand Strategy*, S. 187–222 und Bond, *British Military Policy*, S. 218 ff.

²⁵ Howard, *The Continental Commitment*, S. 13; Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 74 f.

²⁶ Das Selbstverständnis außenpolitischen Handelns einer saturierten Macht hielt ein FO-Memorandum aus dem Jahr 1926 prägnant fest: »We [...] have no territorial ambitions nor desire for aggrandisement. We have got all that we want — perhaps more. Our sole object is to keep what we want and live in peace [...] The fact is that war and rumours of war, quarrels and friction, in any corner of the world spell loss and harm to British commercial and financial interests [...] so manifold and ubiquitous are British trade and British finance that, whatever else be the outcome of a disturbance of peace, we shall be the losers.« Zit. nach: Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, S. 256.

²⁷ Zur ambivalenten Motivlage bei der Gründung des Völkerbundes siehe Egerton, *Great Britain*, insbes. S. 177 ff; vgl. hierzu auch Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 445 ff. Zur These, daß das ›Scheitern‹ der Liga mehr eine Konsequenz als eine Ursache für die Politik des Appeasements war, siehe R. A. C. Parker, *The Failure of Collective Security*, S. 25 f.

lektive Sicherheitsvorkehrungen und steigerte das Bedürfnis, die prekäre machtpolitische Gewichtsverteilung innerhalb der internationalen Kräftekonfiguration mit den Mitteln *nationaler* Diplomatie zu beeinflussen. Die Zieldimension blieb somit alles in allem gegenüber der Politik in den 20er Jahren unverändert: die Befriedung des europäischen Kontinents durch ein von allen Beteiligten mitverantwortetes Übereinkommen. Allein, mit der Kriseneskalation wurde das Zustandekommen einer solchen Übereinkunft um so dringlicher und die Zielsetzung infolge der regionübergreifenden Krisenentwicklung globaler definiert.²⁸

Was in unmittelbarer Reaktion auf die weltweite Konfliktzuspitzung erfolgte, war eine Überprüfung und Veränderung der strategischen und rüstungspolitischen Vorgaben. Im Frühjahr 1932 interpretierten die COS die Vorgänge in der Mandchurei als ›Writing on the Wall‹ einer japanischen Expansion in der pazifischen Interessensphäre Großbritanniens und konnten sich mit ihrer Forderung nach Aufhebung der Ten Year Rule durchsetzen.²⁹

Nach dem deutschen Auszug aus dem Völkerbund und der Genfer Abrüstungskonferenz im Oktober 1933 sah sich die britische Regierung erstmals konkret veranlaßt, eine umfassende Überprüfung der militärischen Verteidigungsbereitschaft des Landes vorzunehmen, und beauftragte das hierzu eigens geschaffene Defence Requirements Committee (DRC), die Defizite aufzulisten und Vorschläge zur Wiederherstellung der Verteidigungsfähigkeit zu unterbreiten. Es waren die Pläne dieses Komitees, die als Basis der 1936 verstärkt einsetzenden Aufrüstung dienen sollten.³⁰

Die sicherheitspolitische Konzeption Großbritanniens in den 30er Jahren basierte insgesamt auf der Verfolgung einer dualen Strategie, die einerseits auf eine bessere Ausnutzung der machtpolitischen Ressourcen hinarbeitete, andererseits, und damit in Kontinuität ihrer Friedensprogrammatische nach dem Ersten Weltkrieg stehend, das Zustandekommen eines ›general settlement‹ mit den auf Revision drängenden Mächten als außenpolitisches Primärziel weiterhin anvisierte. Die nach dieser Zieldimension benannte Politik des ›Appeasement‹ war für die gesamte Zwischenkriegszeit handlungsbestimmend. Sie war gemäß dem positiven Verständnis, das ihr von Zeitgenossen zugemessen wurde, der den Interessen des britischen Weltreiches dienlichste Versuch der ›Friedensstabilisierung durch Entspannung‹ (G. Niedhart).

Neville Chamberlain, der am 28. Mai 1937 Baldwin als Premierminister abgelöst hatte und der bereits seit November 1931 in der Position des Schatzkanzlers maßgeblichen

²⁸ Niedhart, *Appeasement*, S. 68.

²⁹ Nicht erfolgreich waren sie allerdings mit ihrer Forderung nach Beginn eines defensiv angelegten Aufrüstungsprogramms mit Priorität auf den Fernen Osten und der Empfehlung, eine diesbezügliche Entscheidung nicht bis zum Abschluß der Genfer Abrüstungskonferenz aufzuschieben. Vgl. hierzu Gibbs, *Grand Strategy*, S. 78 ff.; Bond, *British Military Policy*, S. 94–97. Das Kabinett warnte davor, daß der Wegfall der Planungsvorgabe nicht als Rechtfertigung für eine Steigerung der Rüstungsausgaben ohne Berücksichtigung der weiterhin bestehenden ernsten finanziellen und wirtschaftlichen Situation dienen könnte (Howard, *The Continental Commitment*, S. 98).

³⁰ An dieser Stelle soll nicht die Genese der britischen Aufrüstung vor dem Zweiten Weltkrieg nachgezeichnet werden. Hierzu liegen mit den Arbeiten von Bond, Gibbs, Meyers, Peden und Shay genügend Detailkenntnisse vermittelnde Studien vor. Zu den Bedingungsfaktoren des Schlingerkurses im Aufrüstungsprogramm und der Defizite bei Ausbruch des Krieges, vgl. Kap. 2.2.2.

Einfluß auf die Ausgestaltung der Außenpolitik gehabt hatte, verkörperte in fast tragischer Weise die so verstandene Politik. Sein Politikverständnis war entscheidend durch das bürgerlich-liberale Friedensmodell und den Glauben an die Bedeutung wirtschaftlicher Zusammenhänge geprägt. Es war ihm bewußt, daß Strukturveränderungen innerhalb des internationalen Systems unausweichlich geworden waren, und daß es nationaler britischer Imperativ sein mußte, die weltpolitische Schiefelage auf dem Wege eines ›peaceful change‹ zu beheben; eine Überzeugung, die durch seine Aversion gegen den modernen Vernichtungskrieg noch verstärkt wurde. Und zudem strebte er ein sich selbst regulierendes europäisches Staatensystem an, das unter Ausschluß der beiden Flügelmächte USA und Sowjetunion befähigt sein sollte, die jahrhundertalte ›Balance of Power‹ in Europa zum Nutzen Großbritanniens wiederherzustellen. Diese Vision trug viel zur Absage der Briten an eine kollektiv-universalistische Krisenstrategie bei.³¹

Die ›Politik der freien Hand‹, die vorrangig auf die kooperativ-einvernehmliche Lösung von Streitfragen auch und gerade mit diktatorischen Regimen zielte und die sich jedoch gleichzeitig auf eine mögliche militärische Auseinandersetzung vorzubereiten begann, wurde allerdings zusehends problematischer, als es ihr im Verlauf der Kriseneskalation in der zweiten Hälfte der 30er Jahre nicht gelang, dem Appeasement als Methode der Konfliktregulierung Wirkung zu verleihen. Die durch die Erfahrung des Ausbruchs des Zweiten Weltkrieges motivierte, vehement geäußerte Kritik an der Appeasementpolitik setzte folgerichtig an der Methodendimension der kooperativen Konfliktlösungsstrategie an und belegte das Handlungsmodell mit einer ausschließlich negativen Konnotation.³²

In der Tat stand Chamberlain im März 1939 nach dem deutschen Einmarsch in die Rest-Tschechoslowakei und der italienischen Invasion in Albanien im darauffolgenden Monat vor den Ruinen seiner Politik. Unter dem Vorzeichen des Appeasements war das Handlungsmoment scheinbar unaufhaltsam von den Siegerstaaten des Ersten Weltkrieges auf die revisionistischen Mächte übergegangen. Auf deren fortgesetzte Politik des *Fait accompli* konnten die Briten letztlich nur noch mit dem willkürlich und in großer Eile gezogenen ›trip-wire‹, der Garantieerklärungen für Polen, Rumänien und Griechenland reagieren, ohne daß sie den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verhindern konnten.

Der Verlust des Handlungsmomentes war in einem gewissen Maße konzeptionsimmanent. Mit der Einsicht in die Unaufhaltsamkeit von Veränderungen innerhalb des europäischen Machtgefüges bürdeten sich die Briten sowohl das Recht wie die Pflicht zur Definition von Konzessionen gegenüber den zu befriedenden Akteuren auf. Konkret hieß dies die Notwendigkeit einer a priori festgelegten Grenzziehung von eigenen und

³¹ Vgl. Watt, *The European Civil War*, S. 4 und S. 15; Grenville, *Contemporary Trends*, S. 240ff; Niedhart, *Die britische Antwort*, S. 68; vgl. auch Douglas, *World Crisis*, S. 65.

³² So unterstellte King-Hall noch 1960 der Appeasementpolitik ein irrationales Element, wenn er schreibt: »The policy of appeasement, of the theory that if reasonable concessions were made to the dictators these tyrants and power-lusting creatures would become reasonable and perhaps even democratic, was in ruins in March 1939« (King-Hall, *Our Times*, S. 183). Zu der seit Ende der 60er Jahre eingeleiteten Revision innerhalb der historischen und politikwissenschaftlichen Appeasementforschung vgl. den Literaturbericht von Niedhart, *Friede als nationales Interesse*, S. 451–470. Siehe auch die folgende Anm. sowie Kap. 2.2.2.

fremden Einflußsphären und einer Benennung von ›Stop-lines‹ bei Überschreitung dieser Grenzen. Das Recht, ›legitimate grievances‹ zu deuten und damit die Revision des internationalen Beziehungszusammenhangs national zu steuern, mußte die britische Politik nolens volens mit Staaten kollidieren lassen, die eine solche Revision ablehnten (etwa Frankreich, von den kleineren Mächten ganz zu schweigen). Auch schienen Zusammenstöße mit den revisionistischen Mächten äußerst wahrscheinlich. Hier wird der konstitutive Charakter der Annahme eines allseitigen, die Kriegsverhütung als oberstes Ziel ansehenden Ausgleichs legitimer Interessen für die Appeasementpolitik deutlich. In dem Maße, in dem sich die zwischenstaatlichen Interessen nicht mehr zur Deckung bringen ließen, mußte die Appeasementpolitik jene Bedingungen hervorbringen, die ihre Zielvorstellung auf den Kopf stellten.

Die Darstellung der traditions- und ideengeschichtlichen Wurzeln der Appeasementpolitik, des politischen Selbstverständnisses ihrer Hauptakteure, der Verweis auf das ›Economising-Prinzip im Prozeß der Mittelallokation und die Analyse der konzeptionsimmanenten Strukturängel lassen indes Fragen nach alternativen Handlungsoptionen offen. Hier gilt es darüber hinaus, die tieferliegenden interessenbedingten und strukturbildenden Determinanten aufzuzeigen, die in den politischen Entscheidungsprozeß eingeflossen sind und zur Umsetzung der Appeasementkonzeption in praktische Politik geführt haben. Die nachfolgende Präsentation der vielfältigen Dimensionen dieser Politik deutet auf die Komplexität der Entscheidungsgründe hin und mag zu einem besseren Verständnis der Bedingungsfaktoren führen, die den Krieg überdauerten und die für die Zeit nach 1945 struktur- und handlungsbestimmend bleiben sollten.³³

2.2.2. Dimensionen der Appeasementpolitik

Die Abkehr von der vorurteils- und emotionsbeladenen Herangehensweise, das gestiegene Verständnis von der komplexen interessenbedingten Struktur der Determinanten des außenpolitischen Entscheidungsprozesses und die Öffnung der Archive erschlossen der Appeasementforschung neue Horizonte und führten seit Ende der 60er Jahre zu einer grundlegenden Revision ihrer Ergebnisse. Betrachtete man zuvor ›Appeasement‹ vorrangig als ›Episode‹ britischer Außenpolitik gegenüber den diktatorischen Mächten unter

³³ Die behavioristische Revolution innerhalb der Sozialwissenschaften allgemein und die Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Erforschung des ›decision-making-process‹ im besonderen haben auch der Geschichtswissenschaft neue Horizonte eröffnet. So wandte sich die Appeasementforschung seit Ende der 60er Jahre verstärkt jenen sozio-ökonomischen, parteipolitischen und individualpsychologischen Entscheidungsfaktoren zu, die in den traditionellen diplomatiegeschichtlichen Abhandlungen nur selten Berücksichtigung fanden. Die Analyse des Entscheidungsprozesses mußte jedoch, so scheint es, aufgrund der schwierigen Quantifizierung der einzelnen Determinanten mit dem Verlust der Fähigkeit zur Konklusion und Synthesebildung bezahlt werden. Die bislang ausschließlich der Politikwissenschaft vorbehaltene und vorgehaltene ›schwammige Feder‹ ist nunmehr auch hier vorzufinden. Die Aufsplitterung in verschiedene Dimensionen und Hintergründe, wie sie etwa in dem von Mommsen und Kettenacker herausgegebenen Sammelband (The Facist Challenge and the Policy of Appeasement) zu verzeichnen ist, entspricht zwar der Komplexität des Gegenstandes, erleichtert jedoch keineswegs die Gesamtdarstellung.

diplomatiegeschichtlichen Vorzeichen und als Ausdruck einer fatalen Fehleinschätzung, so begreift man es heute als nationale politische Krisenstrategie, als Antwort auf die vielfältigen politischen, ökonomischen und strategischen Herausforderungen der Zwischenkriegszeit.

Die Ausweitung des Forschungsinteresses auf die Binnenfaktoren außenpolitischen Handelns führte – gegenstandsbedingt – zunächst zur Überprüfung der wirtschaftlichen Interessenbedingungen. ›Peace as national interest‹ war eben nicht nur Forderung eines auf liberaler Ideologie basierenden Friedensmodells, sondern entsprach den realen Interessen, die Großbritannien als führende Handels-, Industrie- und Finanzmacht besaß: »The interests of the British Empire in foreign countries«, so führte Premierminister Baldwin im November 1923 aus, »are first of all economic and commercial. When we speak of peace being the greatest British interest, we mean British trade and commerce, which are essential to the life of our people, flourish best in conditions of peace.«³⁴

Als einer der ersten hat Bernd-Jürgen Wendt diesen funktionalen Zusammenhang von Großmachtstatus und Handelsmacht zu erfassen versucht und die Ausgestaltung der britischen Außenbeziehungen als eine mehr oder weniger an binnen- und handelswirtschaftlichen Notwendigkeiten orientierte Krisenbewältigungsstrategie interpretiert.³⁵ Hiernach gründete sich das übermächtige Friedensinteresse neben der Angst vor einem Bomberkrieg vor allem auf der Furcht, daß Großbritannien mit seiner hohen Abhängigkeit von Rohstoff- und Nahrungsmiteleinfuhren und seiner nicht weniger starken Orientierung auf den europäischen Markt durch einen Konflikt mit Deutschland ruiniert und zerstört werden konnte.³⁶ Neben dieser handels- und finanzpolitischen Motivation wurde das Interesse am Frieden und an der Status-quo-Erhaltung zusätzlich durch das Erfordernis einer von Außenbedingungen ungestörten Strukturreform weg von den alten, sich im Niedergang befindlichen Industriezweigen (Bergbau, Eisen und Stahl, Schiffsbau, Wolle) hin zur Förderung der Produktpalette der ›zweiten industriellen Revolution‹ (Chemie, Fahrzeugbau, Farben, Plastik, Elektronik etc.) verstärkt.³⁷

Die ökonomische Dimension der Appeasementpolitik läßt sich als eine die allgemeine Außenpolitik flankierende Strategie des Spannungsabbaus auf dem Felde der Außenhandelsbeziehungen bezeichnen, die vorrangig auf die Normalisierung von bi- und multilateral verhandelten Handels- und Finanzbeziehungen unter Gewährung von Handelskonzessionen, Finanzanleihen, Warenkredite etc. zielte.³⁸

In diesem Sinne benennt ›Economic Appeasement‹ ebenso wie die Gesamtkonzeption mit der Befriedung des internationalen Interaktionsnetzes nicht nur die Zieldimension, sondern gibt gleichzeitig auch die Mittel an, mit denen andere Staaten zur Verfolgung des Kooperationskurses ermutigt werden sollten. ›Economic Appeasement‹ baute in seiner praktischen Umsetzung in erster Linie auf die trügerische Hoffnung, die Deutschen müß-

³⁴ Zit. nach Kennedy, *The Realities Behind Diplomacy*, S. 229.

³⁵ Wendt, *Economic Appeasement*, S. 26f.

³⁶ Ebd., S. 619.

³⁷ Ebd., S. 621f.; siehe auch Wendt ›Economic Appeasement‹, S. 159f.

³⁸ Vgl. Wendt, ›Economic Appeasement‹, S. 159 und ders., *Economic Appeasement*, S. 15. Zur Kritik der Definitionsschwäche des Begriffs siehe Schmidt, *England in der Krise*, S. 223ff.

ten ebenfalls vom Wunsch nach Frieden zur Erreichung eines höheren Lebensstandards erfüllt sein, und daß das letztlich kriegsauslösende deutsche Autarkie-Programm nur durch die Wiederherstellung und Liberalisierung des Welthandels zu stoppen sei.³⁹

Die Stringenz der These von der primär außenwirtschaftlichen Bedingtheit der britischen Politik wird durch ihre mangelnde Aussagekraft bezüglich der Abgrenzung von ökonomischer und politischer Befriedung entscheidend geschwächt. Wenn Wendt auf den komplexen Gesamtzusammenhang hindeutet und schreibt, daß »political appeasement [...] could only be achieved if accompanied by détente in the field of international trade and finance and vice versa«, und daß »political and economic appeasement, therefore, were seen as two inseparable aspects of the one political-economic concept which aimed at securing world peace by means of compromise and negotiations«, dann wird das diffizile Problem der »Quantifizierbarkeit« ökonomischer Faktoren im politischen Entscheidungsprozeß mehr benannt als gelöst.⁴⁰

Den Versuch, dem Begriff des Economic Appeasement mehr Trennschärfe zu vermitteln und insgesamt eine Gesamtanalyse der britischen Appeasementpolitik zu liefern, hat Gustav Schmidt mit seiner über Jahre hinweg gereiften Monographie unternommen.⁴¹ Seine Zielvorgabe, die Bestimmungsfaktoren der britischen Außenpolitik durch eine einheitliche Betrachtung von internationaler Umwelt und innerstaatlicher Entwicklung zu erfassen, schärfte den Blick für die Analyse intermediärer Faktoren, die als Bindeglieder zwischen Innen- und Außenpolitik fungieren und die Verschränktheit von innen- und außenpolitischen Krisenlösungsstrategien in der britischen Politik der Zwischenkriegszeit sichtbar machen. Die Parallelität der Krisenentwicklung in Weltwirtschaft und Weltstaatenordnung, so Schmidts zentrale Ausgangsüberlegung, forderte eben nicht nur die nach außen gerichtete Zieldimension nationaler Sicherheitspolitik, sondern auch die nach innen gerichtete Dimension innergesellschaftlicher Herrschaftsstabilisierung heraus und setzte das politische System Großbritanniens unter Handlungsdruck. Die Antwort war die Implementierung der Appeasementpolitik, die, so glaubt Schmidt an der Rüstungsfrage als dem entscheidenden Scharnier beider Politikdimensionen nachweisen zu können, primär als innenpolitische Krisenstrategie und als Gegenmodell zu der für die deutsche Entwicklung im 19. und 20. Jahrhundert charakteristischen Doppelfunktion der Herrschaftsstabilisierung durch innere und äußere Machtpolitik begriffen werden muß.⁴²

Tatsächlich läßt sich die von uns bereits nachgezeichnete phasenreiche Entwicklung der britischen Sicherheitspolitik in der Zwischenkriegszeit vorzüglich in den von Schmidt

³⁹ Vgl. Wendt, *Economic Appeasement*, S. 336; Schmidt, *The Domestic Background*, S. 104; auch dessen Diskussionsbeitrag in Wendt, *Aspekte*, S. 280. Zum Scheitern des »Economic Appeasement« durch die Fehlperzeption des nationalsozialistischen Regimes siehe Wendt, »Economic Appeasement«, S. 170f.

⁴⁰ Wendt, »Economic Appeasement«, S. 157. Zur Kritik vgl. Niedhart, *Friede als nationales Interesse*, S. 462f.

⁴¹ Schmidt, *England in der Krise*.

⁴² Ebd., S. 35. Eine Zusammenfassung der Schmidtschen Thesen bietet sein Aufsatz: *Politisches System*. Zur Einordnung und zum grundlegenden Verständnis der Arbeiten Schmidts siehe G. Zieburg im Vorwort von Schmidt, *England in der Krise*, S. 5–9.

aufgezeigten Interpretationszusammenhang einordnen. Die von der Doppelkrise ausgehenden Wirkungen bedrohten zunächst das liberale System Großbritanniens, insofern es den innergesellschaftlichen Zusammenhalt der Gefahr einer zunehmenden Polarisierung aussetzte. Die unter den Sparzwängen der Ten Year Rule stehende Verteidigungsplanung der 20er und frühen 30er Jahre läßt sich im Rahmen einer bewußten Krisenstrategie als Funktion eines präventiv-konterrevolutionären Reformkurses zur Systemstabilisierung verstehen. Das Economising-Prinzip, d.h. der eindeutige Vorrang sozialer vor militärischer Ausgaben und ausgeglichener vor unausgeglichener Haushaltsführung, diene als systemvereinbare und systemerhaltende Maßnahme primär dem Erfordernis der Befriedung des innergesellschaftlichen Zusammenhangs.⁴³

Diese Notwendigkeit wurde natürlich mit der Konfliktverschärfung im internationalen Umfeld nicht beiseite geschoben; die Entwicklung mündete für den Gesamtaspekt der Herrschaftsstabilisierung vielmehr in eine Zwei-Fronten-Auseinandersetzung. Während die Konflikteskalation auf dem Felde der internationalen Politik eine forcierte Rüstung nahelegte, gebot der Zwang zur innergesellschaftlichen Stabilisierung eine restriktive Rüstungspolitik zugunsten von Sozialausgaben und einer soliden Haushaltspolitik mit Tendenz zur liberal-korporatistischen Problemsteuerung. In dem Maße, in dem der inneren Befriedung von den politischen Akteuren existenzielle Bedeutung für den Fortbestand der liberalen Gesellschaftsordnung zugemessen wurde, in dem Maße mußte die Außenpolitik einer ›Wait and See‹-Devise untergeordnet werden. Die Appeasementpolitik wäre damit als eine innen- und außenpolitische Krisenstrategie zu kennzeichnen, die in Reaktion auf die Doppelkrise der 30er Jahre sowohl die Sicherung der territorialen Integrität als auch die Sicherung der Freiheit der gesellschaftlichen Eigenentwicklung gewährleisten sollte.⁴⁴

Wie sich in der Rüstungsfrage nachweisen läßt, hieß dies in der konkreten Ausgestaltung, daß »die Sicherheitspolitik stärker auf die Erhaltung des innergesellschaftlichen Status quo bedacht [war] als auf die Funktion, direkt auf die Machtverschiebungen in der internationalen Konstellation zu reagieren.«⁴⁵ Das gebremste Aufrüstungsprogramm mit seiner ausgeprägten isolationistischen Tendenz und seinem ›Business as Usual‹-Ansatz orientierte sich im Allokationsprozeß am Grundsatz des Vorrangs der inneren Stabilität vor der äußeren Bedrohung; die Sicht, äußere Sicherheitsrisiken könnten eher in Kauf genommen werden als innere, wurde zu einem Manifest, das einer ›Effektivstärke‹ des wirtschaftlich-gesellschaftlichen Systems vertraute.⁴⁶

An unseren Analysekr Kriterien gemessen, umschreibt folglich Appeasementpolitik in ihrer *Zieldimension* eine auf die binnen- wie weltwirtschaftliche und weltpolitische Herausforderungen reagierende Krisenstrategie zur innergesellschaftlichen und zwischenstaatli-

⁴³ Zur Interpretation der Ten Year Rule als ›präventiv-konterrevolutionäre‹ Maßnahme, vgl. Schmidt: Strategie und Außenpolitik, S. 202 f.

⁴⁴ Schmidt begreift Appeasementpolitik und Systemerhaltung durch Wandlungsfähigkeit als zwei Seiten eines einheitlichen Prozesses politischer Herrschaftsstabilisierung (Schmidt, England in der Krise, S. 51).

⁴⁵ Schmidt, Politisches System, S. 43

⁴⁶ Hierzu Schmidt, England in der Krise, S. 606 und 617 f.

chen Befriedung und in ihrer *Methodenkonzeption* die auf die politische Stabilität der Nation vertrauende Hintansetzung militärisch-rüstungspolitischer Erfordernisse im staatlichen Allokationsprozeß.

In ihren Untersuchungen der (außen)wirtschaftlichen, finanziellen und sozio-ökonomischen, unter dem Aspekt innergesellschaftlicher Systemstabilisation stehenden Faktoren sprechen die genannten Autoren den von ihnen herausgehobenen Analyseeinheiten schlechthin konstitutive Bedeutung für die Politik des Appeasements zu, obwohl Schmidt ausdrücklich betont hat, »daß Appeasement-Politik natürlich nicht allein als Funktion des politisch-sozialen Systems, unabhängig von Ereignissen und Strukturen der internationalen Umwelt erklärt werden kann«,⁴⁷ und Wendt von einer »ständigen gegenseitigen Beeinflussung und Durchdringung von Wirtschaft und Diplomatie« spricht.⁴⁸ Zu Recht weist Niedhart darauf hin, daß es ein Unterschied ist, »ob von der Interdependenz strategischer, rüstungspolitischer und sozio-ökonomischer Probleme gesprochen oder ob Außenpolitik wesentlich im Kontext innenpolitischer Probleme gesehen wird.«⁴⁹

Gegen die thesenartige Zuspitzung der Funktion britischen Appeasements als innenpolitische Krisenstrategie läßt sich das ungelöste Problem einer zuverlässigen Faktorengewichtung bei multikausal verursachten sozialen Phänomenen anführen. Auch war der Abrüstungsprozeß der 20er Jahre nicht nur Ausdruck eines »Economising« zugunsten der Bewältigung innerer Strukturprobleme, sondern entsprach durchaus der internationalen Bedrohungslage. Inwieweit die britische Gesellschaft tatsächlich vor revolutionärer Umwälzung und Desintegration stand bzw. dies von den politischen Entscheidungsträgern so perzipiert worden war, bedarf weiterer Untersuchungen.⁵⁰

Bei aller Konzentration auf die Rüstungsfrage und die Verbindungslinien zwischen interner und externer Herrschaftsstabilisation darf nicht die Analyse der strategisch-diplomatischen Dimension vernachlässigt und die Betrachtung ihrer militär- und allianzpolitischen Aspekte hintangestellt werden. Dieser Bereich mit seiner verwirrenden Vielfalt von miteinander verwobenen Teilaspekten ist analytisch schwer darstellbar und entzieht sich einer konkludenten Betrachtungsweise fast völlig. Dies ist vor allem durch das häufige Auftreten von sich potenzierenden Rückkopplungseffekten bedingt, von jenen Phänomenen also, bei denen Auswirkungen eines bestimmten Motivationszusammenhangs die Gesamttendenz einer politischen Entscheidung verstärken, jedoch ein von der ursprünglichen Begründung losgelöstes eigenständiges Moment entwickeln, was wiederum der Entscheidung eine neue Qualität verleiht und deren Motivationszusammenhang insgesamt verändert.

So führte die aus den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs, dem Gefühl der Sicherheit und den Sparzwängen restriktiver Haushaltsführung resultierende Ten Year Rule zu einer ungewöhnlichen Konfliktverschärfung zwischen den Teilstreitkräften, die ihre Differen-

⁴⁷ Schmidt, Politisches System, S. 38 f.

⁴⁸ Wendt, Economic Appeasement, S. 15. Beide Autoren heben bemerkenswerterweise in ihren Beiträgen zu dem von Mommsen und Kettenacker herausgegebenen Sammelband mehr auf die Multidimensionalität der Bedingungsfaktoren ab (The Fascist Challenge S. 119, Anm. 37 und S. 157).

⁴⁹ Gottfried Niedhart: Appeasement, S. 187.

⁵⁰ Zur Kritik siehe ebd., S. 187 ff.

zen notgedrungen auf der Ebene der Rollenzuweisung austragen. Jede einzelne Waffengattung wollte für sich den Löwenanteil des knapper gewordenen »Kuchens« sichern. Den aber glaubte jede nur erreichen zu können, wenn sie sich in ihrer kostengünstigsten Form präsentieren konnte. Dies wiederum bedingte die Fortschreibung einer obsolet gewordenen Rollenzuweisung, den Abbau industrieller Rüstungskapazitäten und eine Vernachlässigung der Technologiekomponente, die besonders hart die Notwendigkeit der Mechanisierung der Heeresformationen traf.⁵¹ Hier verfestigten sich Strukturen, die auch durch einen radikalen Wechsel in den Grundannahmen nicht adäquat in qualitativer wie zeitlicher Hinsicht an die veränderten Bedrohungslagen angepaßt werden konnten.⁵²

Zudem stand das Erfordernis der wirtschaftlichen Stabilisierung nicht ausschließlich im Zeichen der Vermeidung innergesellschaftlicher Dissoziation. Die Erfahrungen, die die Briten mit dem zermürbenden, die gesamte Volkswirtschaft involvierenden Grabenkrieg von 1914–1918 gemacht hatten, mündeten in ihren späteren Kriegs- und Aufrüstungsplanungen in eine starke Betonung der strategischen Dimension einer gesunden Nationalökonomie. Der Bedeutungszuwachs der wirtschaftlichen Kapazität eines Landes für die moderne Kriegführung in der Periode der »wars of attrition« und die Hoffnung auf die abschreckende Wirkung starker Wirtschaftsmacht förderten das Argument, daß Industrie, Handel und Finanz die »vierte Teilstreitkraft« darstelle.⁵³

Die Formulierung und Implementierung einer der eskalierenden Konfliktlage adäquaten Militärpolitik wurde des weiteren durch strategieimmanente Bedingungen erschwert. Durch die Globalität britischer Interessen in einer Welt vieler aktueller und potentieller mittlerer Mächte, in der sich die Beziehungszusammenhänge in stetem Fluß befanden, war von Beginn an eine eindeutige militärische Feindfixierung eine subtile Angelegenheit, die durch das zusätzliche Einfließen politischer Kalküle fast gänzlich unmöglich gemacht wurde. Besonders in den 20er Jahren wappnete sich Großbritannien gegen verschiedene Gegner an verschiedenen Schauplätzen.⁵⁴ Hintergrund wie beruflicher Erfah-

⁵¹ Ebd., S. 3 f.; Meyers, Britische Sicherheitspolitik, S. 393 ff.; zum Aspekt des vernachlässigten Innovationsprozesses, insb. bei der Mechanisierung des Heeres, siehe Bond, British military policy, S. 135.

⁵² Dies wurde auch durch die mit der Traditionsverbundenheit der britischen Militärs einhergehenden Technologiefindlichkeit verursacht. Zur Geisteshaltung britischer Offiziere siehe Bond, British military policy, S. 35 ff., hier S. 71. Bond weist aber auch auf den interessanten Aspekt hin, daß die Rollenzuweisung, etwa die imperiale Polizeifunktion des Heeres, eine umfassende Mechanisierung der Landkriegführung verhinderte (ebd., S. 198).

⁵³ Meyers, Die vierte Teilstreitkraft, S. 194 f.; ders., Britische Sicherheitspolitik, Kap. 5; zur Sicht des Treasury im allgemeinen und zum Abschreckungscharakter finanzieller und wirtschaftlicher Stärke im besonderen siehe Peden, British Rearmament, S. 64 ff.; ebenso Bond, British military policy, S. 243.

⁵⁴ Mitte der 20er Jahre galt das Hauptinteresse der Armee einer sowjetischen Bedrohung Indiens. Es verschob sich nach dem Palästina-Aufstand von 1929 auf die Verteidigung des Mittleren Ostens. Nach dem ersten DRC-Report im Frühjahr 1934 wurde dann wieder die Interventionsfähigkeit des Heeres in Europa akuter (Bond, British military policy, S. 82 f. und 195 ff.). Die RAF hatte zeitweise eine französische Bomberüberlegenheit zu »bekämpfen«, mußte im Mittleren Osten imperiale Polizeifunktionen übernehmen (Irak, Somalia, Aden), war aber insgesamt der Erhaltung des britischen Isolationismus durch strategische Bomberkriegführung verpflichtet. Vgl. dazu Hyde, British Air Policy, S. 110 f. und 120 ff.; M. Smith, »A Matter of Faith«, S. 439 f. Die Aufgabe der traditionell imperial ausgerichteten Navy war primär die Empire-Verteidigung im Pazifik und die Verteidigung der Seeverbindun-

rungsschatz des militärischen Establishments formten insgesamt eine starke imperiale Ausrichtung und förderten die Absage an eine umfassende militärische Verwicklung in Kontinentaleuropa.⁵⁵

Je mehr jedoch die Fortschreibung traditioneller Bedrohungsfaktoren auf imperialer und europäischer Ebene von den tatsächlichen Veränderungen herausgefordert wurden, desto enger wurde der Handlungsspielraum der britischen Verteidigungspolitik. Wie sich an der Mandschurei- und Abessinienkrise zeigen läßt, resultierte das passive britische Verhalten unter anderem aus den Bedingungen strategischer Planungen, die lange Zeit Italien und Japan als befreundete Mächte bestimmt hatten.⁵⁶

Je länger nun die Adhäsionskräfte des imperialen Selbstverständnisses wirkten und die britische Interessenwahrnehmung weg vom europäischen Zentrum an die imperialen Ränder führte, desto stärker mußte sich das Kriegführungspotential der Briten »verdünnen« und an Effizienz einbüßen.⁵⁷ Mit der Zuspitzung des Konflikts mit Deutschland (Europa), Italien (Mittelmeer/Mittlerer Osten) und Japan (Pazifik) nahm dann jene seit Ende des Ersten Weltkriegs als »worst case« gedachte Situation eine konkrete Form der Bedrohung an, welche die nationalen Ressourcen Großbritanniens überfordern mußte.⁵⁸

Der strategischen Überforderung mußte in erster Linie das Heer Tribut zollen. Während in der Strategiedebatte der Jahre 1935/36 durchaus noch die Option eines für kontinentale Einsätze geeigneten Expeditionsheeres in Betracht gezogen wurde, wurde dieser Option durch die Neufestsetzung der strategischen Prioritäten im Jahre 1937 jedwede Realisierungsmöglichkeit entzogen. Nachdem das Kabinett am 22. Dezember dieses Jahres die Empfehlungen des Ministers für Verteidigungskoordination, Sir Thomas Inskip, gebilligt hatte, rangierte die »cooperation in the defence of the territories of any allies we may have in war« an vierter und letzter Stelle nach der Verteidigung Großbritanniens gegen einen (Luft-)Angriff, der Sicherung der Handelsrouten und der Verteidigung der Überseeterritorien.⁵⁹

Der Armee fiel hierdurch primär die Verteidigung der imperialen Verpflichtungen, die Flugabwehr innerhalb der Heimatverteidigung sowie die Sicherstellung der inneren Ordnung in Großbritannien im Kriegsfall als Aufgabe zu. Die strategischen Vorgaben und deren praktische Umsetzung verurteilten damit das Konzept der »limited liability«, der begrenzten Verpflichtung auf dem Kontinent, zu einer »non liability at all«.⁶⁰

gen. Sie war damit in einem Raum gebunden, »in which no combinations were permanent and no events foreseeable« (Howard, *The Continental Commitment*, S. 86).

⁵⁵ Vgl. Watt, *The European Civil War*, S. 15f.; Dunabin, *The British Military Establishment*, S. 175.

⁵⁶ Vgl. Douglas, *World Crisis*, S. 29 und S. 53.

⁵⁷ Zum Aspekt der strategischen Überdehnung (»strategic overextension«), siehe unten S. 44.

⁵⁸ Sir Thomas Inskip, Minister für Verteidigungskoordination, beschrieb im Februar 1938 die strategische Überbeanspruchung vor dem Kabinett folgendermaßen: »The plain fact which cannot be obscured is that it is beyond the resources of this country to make proper provision in peace for the defence of the British Empire against three major powers in three different theatres of war« (CP 24 (38), CAB 24/274, zit. nach: Howard, *British Military Preparations*, S. 107).

⁵⁹ S. Peden, *British Rearmament*, S. 135.

⁶⁰ Howard, *The Continental Commitment*, S. 117. Bonds Kritik an Howard richtet sich nicht gegen diese Einschätzung, sondern vielmehr gegen dessen These, die COS hätten ihre Position und Pla-

Die Darstellung der Unzulänglichkeiten innerhalb der britischen Verteidigung helfen den Blick für eine klassisch-strategische Determinante der Appeasementpolitik schärfen. Je mehr die Betonung innerhalb der dualen Konzeption des Appeasements auf der Verhandlungslösung lag und die Sicherheitssäule nur auf unzureichendem Fundament aufbaute, desto stärker wurde auch aus verteidigungspolitischen Gründen die Befürwortung einer Verhandlungslösung aufgewertet.

Hier stoßen wir auf die Reinform des Phänomens sich potenzierender Rückkopplungseffekte. Quasi in Selbstgenese brachte der Appeasement-Ansatz Bedingungen hervor, die eine Fortsetzung, ja eine Steigerung des integrativen Konfliktlösungsansatzes notwendig machten. In allen Krisensituationen deckte die militärische Lagebeurteilung derartige Schwächen in der Verteidigung auf, daß die ›Vermeidung des kriegerischen Konfliktausgangs‹ auch militärischen Sachzwängen entsprang. Indem die Militärs in allen Krisensituationen den Politikern solche strategische Parameter zur Verfügung stellten (etwa negativ ausfallender, auf die Region beschränkter Streitkräftevergleich, Zeitfaktor etc.), auf die ›Beschwichtigung‹ eine sehr natürliche Reaktion war, in dem Maße steuerten auch sie ihren Obolus zur ›Appeasementpolitik‹ bei.⁶¹

Erst nach der deutschen Okkupation der Rest-Tschechoslowakei sah sich die Regierung dazu veranlaßt, sich über die strategischen Bedenken ihrer Militärs hinwegzusetzen und mit den Garantieerklärungen für Polen, Rumänien und Griechenland den revisionistischen europäischen Mächten eine definitive Stopplinie aufzuzeigen. Die Gewichte in der dualen Konzeption ihrer Außenpolitik hatten sich von diesem Zeitpunkt an eindeutig weg von der Entspannungsebene hin zur militärischen Eindämmung verschoben.⁶²

nungen vollständig verändern müssen. Dagegen hat er mit eindrucksvollen Belegen nachweisen können, daß die Militärs niemals gewünscht hatten, eine bindende Verpflichtung einzugehen. Sie wollten sich lediglich auf diese Option vorbereiten. Auch muß an der These der Einigkeit der COS-Position erhebliche Abstriche gemacht werden (Bond, *British military policy*, S. 259). Die Verantwortungsträger waren sich der Konsequenzen ihrer Entscheidung zugunsten der faktischen Absage an eine ›continental commitment‹ durchaus bewußt. So führte Sir Inskip in dem betreffenden Memorandum aus: »I must, however, warn my colleagues of the possible consequences of this proposal in order that they may share my responsibility for the decision to be taken with their eyes open. Notwithstanding recent developments in mechanized warfare on land and in the air, there is no sign of the displacement of infantry. If France were again to be in danger of being overrun by land armies, a situation might arise when, as in the last war, we had to improvise an army to assist her. Should this happen, the Government of the day would most certainly be criticised for having neglected to provide against so obvious a contingency. Nevertheless, for the reasons indicated, I am of opinion that there is no alternative but to adopt the more limited role of the Army envisaged in this report« (Zit. nach: Gibbs, *Grand Strategy*, S. 469).

⁶¹ Zu dieser These siehe Dunabin, *The British Military Establishment*, S. 181 f.; zu diesem Aspekt in den einzelnen Krisensituationen: zur Mandschurei-Krise Gibbs, *Grand Strategy*, S. 77 f.; zur Abessinien-Krise Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 101; Gibbs, *Grand Strategy*, S. 212 ff.; zur Rheinland-Krise Gibbs, *Grand Strategy*, S. 220 f. und 249 und Bond, *British military policy*, S. 235; zur strategischen Einschätzung während der Sudeten-Krise Douglas, *Chamberlain and Appeasement*, S. 84; Meyers, *Britische Sicherheitspolitik*, S. 302 f.; zum Zeitfaktor Schmidt, *Politisches System*, S. 50 f.

⁶² Daß diese Entscheidungen in einer eher hysterischen, fast panikartigen als in einer alle Einzelfaktoren abwägenden, geschäftsmäßigen Stimmung getroffen worden waren und daß dabei die militärische Dimension nicht Gegenstand der Erörterungen war, darauf verweist Bond, *British military policy*, S. 306 f.; vgl. auch Strang, *Home and Abroad*, S. 161; detailliert auch: Manne, *The British Decision*, S. 14.

Wurden in den vorangegangenen Abschnitten die strategischen Teildimensionen näher beleuchtet, die eine Politik des Appeasements bedingten bzw. förderten, so sollen im folgenden allianzpolitische Aspekte erörtert werden. Hierbei gilt es im Rahmen unserer historisch-systematischen Analyse, das Augenmerk nicht auf die bereits hinreichend untersuchten Einflußfaktoren zu legen, die aus der Struktur des Commonwealth resultierten und die in der einen oder anderen Form auf die Formulierung nationaler britischer Politik wirkten. Vielmehr soll auf Strukturdefekte der Appeasementpolitik hingewiesen werden, die gerade in deren bündnispolitischer Dimension zu finden waren.⁶³

Grundsätzlich war die ›double line‹ von Entspannung und Aufrüstung, die die Briten seit Mitte der 30er Jahre verfolgt haben, mit dem klassischen Sicherheitsdilemma konfrontiert, das die internationale Staatenwelt kennzeichnet. Die eigene nationale Verteidigungsorganisation mußte von dem internationalen Umfeld als Bedrohung angesehen werden et vice versa. Eine Politik, die auf kooperative Streitregulierung zielte, gleichzeitig jedoch den Anteil der Militärausgaben an den staatlichen Gesamtausgaben in den Jahren von 1932–1938 von 12 auf 38 % ansteigen ließ, mußte es innerhalb der von Revisionsansprüchen und Nationalismen geprägten internationalen Lage sehr schwer haben, den angestrebten Prozeß der Vertrauensbildung in Gang zu bringen.⁶⁴

Schwerer als diese aus dem Perzeptionsdilemma der internationalen Beziehungen resultierende Selbstbindung wog die britische Absage an Sicherheitsbündnisse in Friedenszeiten. Die bevorzugte Politik der ›freien Hand‹ stand zwar in der Tradition einer in zwei Jahrhunderten bewährten Gleichgewichtspolitik, sie wurde aber auch wesentlich durch die ebenfalls in dieser Tradition stehenden Appeasementpolitik mitbedingt. Wollte man gegenüber dem revisionistischen Deutschland die kooperative Verhandlungsoption weiterhin aufrechterhalten und zu einer friedlichen Regelung seiner ›legitimate grievances‹ gelangen, so wäre eine negativ definierte antideutsche Blockbildung kontraproduktiv gewesen. Während die militärstrategische Situation eine feste Blockbildung unumgänglich erscheinen ließ, hätte die Realisierung einer solchen der Kooperationslösung den Boden entzogen.⁶⁵

⁶³ Meyers, Die Dominions; Tamchina, Commonwealth and Appeasement. Der Einfluß der Dominions auf die britische Politik unmittelbar vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges war eher gering. Ovendale zieht insgesamt die Bilanz, daß »dominion opinion only confirmed Chamberlain on a course of action on which he had already decided« (Ovendale, ›Appeasement‹, S. 319; vgl. auch ders., The Dominions, S. 332).

⁶⁴ Errechnet nach Tabelle Defence Expenditure 1930–1939, aus: Shay, British Rearmament, S. 297. Es geht hierbei nicht darum, einen Kausalzusammenhang zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges herzustellen. Vielmehr soll auf eine konzeptionelle Schwäche des Appeasement-Ansatzes in allgemeiner Form hingewiesen werden.

⁶⁵ Dies wurde insbesondere auf der Konferenz von Stresa im April 1935 sichtbar. Die Briten sahen sich hier einerseits veranlaßt, ihre Solidarität mit Italien und Frankreich zu demonstrieren und ihre Verpflichtungen im Rahmen des Völkerbundes und des Locarno-Vertrages zu bekräftigen, um damit Deutschland vor weiteren Vertragsverletzungen und einer möglichen Südexpansion zu warnen, andererseits sollten hieraus keine konkreten politischen und militärischen Verpflichtungen für Großbritannien erwachsen und Deutschland nicht isoliert werden. Gerade den letzten Punkt hob Premierminister MacDonald in einer Rede über die Ergebnisse der Konferenz vor dem Unterhaus hervor: »Without condoning her recent action [Einführung einer allgemeinen Wehrpflicht in Deutschland,

Das ambivalente Verhältnis zwischen Großbritannien und der Sowjetunion in der Zwischenkriegszeit, das Auf und Ab ihrer Beziehungen, die Politik des ›Cold Shouldering‹, der gescheiterten Annäherungsversuche und das letztliche Zustandekommen einer Kriegesallianz werfen ein bezeichnendes Licht auf die britische Außenpolitik zwischen den beiden Kriegen, wie auch die Darlegung dieser Entwicklung als unerlässliche Vorgeschichte des Konfliktverlaufs zwischen beiden Staaten nach 1945, die britisch-sowjetische Dimension des Kalten Krieges, erhellt. Im folgenden soll daher in einem Exkurs auf den sowjetischen Faktor innerhalb der Appeasementpolitik und auf die Beziehungen der beiden Staaten zueinander eingegangen werden.

2.2.3. Der sowjetische Faktor

In unserem Untersuchungszusammenhang ist die hervorgehobene Darstellung der britisch-sowjetischen Beziehungen in der Zwischenkriegszeit aus zwei Gründen berechtigt. Zum einen lassen sich am Verlauf dieser Beziehungen jene uns bekannten Struktur- und Prozeßmuster der britischen Außenpolitik exemplifizieren, die die Multidimensionalität der Appeasementkonzeption begründen. Zum anderen trägt die Vorgeschichte der britisch-sowjetischen Kriegesallianz zu deren besseren Verständnis bei und leistet wertvolle Hilfestellung bei einer realistischen, von einer politisch und emotional getragenen Legenden- und Mythenbildung befreiten Einschätzung der Tragfähigkeit des befremdlich erscheinenden Bündnisses über den Krieg hinaus.

Churchills unmittelbares Bündnisangebot am Abend nach dem deutschen Angriff auf die Sowjetunion und seine euphorische Bekundung, daß »the Russian danger is [...] our danger, and the danger of the United States, just as the cause of any Russian fighting for his hearth and home is the cause of free men and free peoples in every quarter of the globe«,⁶⁶ sollten nicht darüber hinwegtäuschen, welch spannungsgeladenen und konflikt-

B. E.), but on the contrary, making it plain that we regard it as a grave cause of unsettlement and a blow to any international organisation of peace and order, we have kept the door open for Germany to join as an active partner in the movements we have planned to create a system of collective security in Europe« (zit. nach: Gibbs, *Grand Strategy*, S. 155). Daß die Briten zu dieser Zeit eindeutig die Option von Vertragsregelungen mit Deutschland einer antideutschen Eindämmung vorzogen, erwies sich wenige Wochen später, als im Juni 1935 das britisch-deutsche Flottenabkommen unterzeichnet werden konnte (Douglas, *World Crisis*, S. 48); der Wille, mit Deutschland zu einer Übereinkunft zu gelangen, war bis zu Beginn des Jahres 1939 stärker als der Wille zur militärisch abgesicherten Einkreisung und Isolierung Deutschlands. Dieser ›Appeasementaspekt‹ bedingte die Absagen gegenüber Frankreich und der Sowjetunion entscheidend mit. So erteilten selbst die COS noch im Frühjahr 1938 gemeinsamen Stabsgesprächen zwischen Frankreich und Großbritannien aus eben diesem Grund eine klare Absage. Explizit schrieben sie in einer diesbezüglichen Empfehlung an das Kabinett: »We consider [...] that the military advantages of closer collaboration with the French regarding concerted measures against Germany, however logical they may appear, would be outweighed by the grave risk of precipitating the very situation which we wish to avoid, namely the irreconcilable suspicion and hostility of Germany« (zit. nach: Gibbs, *Grand Strategy*, S. 626; vgl. auch Parker, *The Failure of Collective Security*, S. 26f.). Zur Problematik der Allianzbildung mit der Sowjetunion siehe nachfolgendes Kapitel.

⁶⁶ Zit. nach Kitchen, *British Policy*, S. 57.

reichen Verlauf die Beziehungen zwischen beiden Staaten bis dahin genommen hatten. Als Teilnehmer an der alliierten Intervention im russischen Bürgerkrieg und als Initiator und Garant einer europäischen Friedensordnung, die unter anderem auf die Ausgrenzung und Einkreisung des kommunistischen Rußlands zielte und die sich nur mit Mühe gegen den ›armistice dream‹ Churchills und seiner militant-antibolschewistischen Gefolgschaft durchgesetzt hatte, bot Großbritannien als kapitalistische und imperialistische Weltmetropole ebenso viele Reibungspunkte für die Sowjets, wie Lenins Interesse an einem Sonderfrieden mit Deutschland und die weltrevolutionäre Zielsetzung der kommunistischen Bewegung die britischen Gemüter erhitzte.⁶⁷

Die mit dem Erfolg der bolschewistischen Revolution einhergehende Verschiebung gesellschaftlicher Konflikte auf die internationale Ebene blieb nicht ohne Auswirkungen auf das britische Rußlandbild.⁶⁸ Die neuartige Durchdringung zwischenstaatlicher Beziehungen mit Konfliktlagen, die um eine menschengerechtere Organisation gesellschaftlicher Reproduktionsverhältnisse kreisten, führten zu einer bislang unbekanntem Vermengung außen- und innenpolitischer Dimensionen. Der harte Kern staatlicher Außenpolitik schien durch eine erstmals konkret erfahrene, umfassende staatliche Propagandatätigkeit und deren subversiven Gehalt im Aufweichen begriffen. Auch konnte das gesamtstaatliche Verhalten des ersten sozialistischen Staates in der innenpolitischen Auseinandersetzung der eigenen Interessenlage gemäß vortrefflich funktionalisiert werden. Wenn gleich keine klare Trennung anhand von Parteilinien gezogen werden konnte, so brachte die Labour-Bewegung doch diesem sozialistischen Experiment von zurückhaltender Sympathie für dessen Wirtschaftsplanung auf ihrem rechten bis zur euphorisch-kritikfreien Unterstützung auf ihrem radikal linken Flügel entgegen, während die Mitglieder der Konservativen Partei die Vorgänge innerhalb der Sowjetunion mit tiefem, nahezu hysterischem Mißtrauen betrachteten.⁶⁹

Obwohl die britische Politik gegenüber der Sowjetunion in den 20er Jahren von wechselnden innenpolitischen Kräfteverhältnissen beeinflusst wurde, blieben die Beziehun-

⁶⁷ Zum ›Fehlstart‹ der britisch-sowjetischen Beziehungen und den vorrangig militärischen Motiven der alliierten Intervention siehe Northedge/Wells, *Britain and the Soviet Communism*, S. 29f. Churchills ›Waffenstillstandstraum‹ bestand aus der Hoffnung, eine große europäische Armee inklusive Deutschlands zu formen, um Rußland zu befreien und Osteuropa neu zu ordnen. Zur westlichen Rußlandpolitik, die sich auf der Versailler Konferenz letztlich durchgesetzt hatte, und den Ausgleichsbemühungen Llyod Georges siehe Niedhart, *Großbritannien und die Sowjetunion*, S. 293; vgl. allgemein White, *Britain and the Bolshevik Revolution*.

⁶⁸ Die Etablierung eines vormals auf den innergesellschaftlichen Zusammenhang begrenzten Konfliktstoffs zwischen ›Sozialismus‹ und ›Kapitalismus‹ auf Staatenebene und die Existenz von Staaten mit diametral unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen begründeten für das internationale System eine Konfliktlage, den sog. Ost-West-Konflikt, in dessen Verlauf die politischen Systeme der einzelnen Staaten grundsätzlich neuartige Perzeptions- und Handlungsmuster entwickeln mußten. Siehe hierzu von Bredow, *Entspannung*, S. 29f.

⁶⁹ Zu den verschiedenen Rußlandbildern siehe allg. Niedhart, *Friede als nationales Interesse*, Kap. II; zur ambivalenten Haltung der Labour-Bewegung Bill Jones, *The Russia Complex*, S. 1–32; neuere Forschungen, die sich insbesondere auf die späten zwanziger Jahre beziehen, betonen dagegen ein starkes Mißtrauen der Labour-Führung gegenüber der Sowjetunion und hier insbesondere gegenüber dem trotzkistischen Flügel. Vgl. etwa Andrew Williams, *The Labour Party's Attitude*.

gen insgesamt durch einen Zustand der Nicht-Zusammenarbeit, des tiefen gegenseitigen Mißtrauens und der Krisenanfälligkeit bestimmt. Die Beamten des Foreign Office fanden es extrem schwierig, diplomatische Kontakte zu einem Staat zu knüpfen, dessen oligarchische Parteiherrschaft eine weltrevolutionäre Organisation wie die Komintern unterstützte und steuerte, deren Tätigkeit das sozio-politische System ihres Weltreiches gefährden konnte, und welche im offenen Widerstreit zur kollektiven Sicherheitsidee im Rahmen des Völkerbundes verharrte.⁷⁰

Grundsätzlich waren die politischen Entscheidungsträger Großbritanniens, ebenso wie diejenigen aller übrigen Staaten, mit dem Problem eines dualen Perzeptionsmusters konfrontiert: War die Sowjetunion nun tatsächlich eine ihrer Staatsideologie Rechnung tragende Macht mit weltrevolutionärem Interesse und verfügte sie folglich über einen ungebremsten Expansionswillen, oder war sie ein auf territoriale Sicherheit zielender Nationalstaat, der prinzipiell in eine zu errichtende Weltfriedensordnung integriert werden konnte?⁷¹ In den 20er und frühen 30er Jahren hatte die Auseinandersetzung mit dem ideologisch-revolutionären Gehalt der sowjetischen Politik eindeutig Vorrang. In der als Fortsetzung der zaristischen Stoßrichtung gegen ihre Indien- und Asienpolitik perzipierten außenpolitischen Konzeption der UdSSR sahen die Briten ihre imperialen Positionen allerdings mehr durch subversive kommunistische Propagandatätigkeit gefährdet als durch eine direkte militärische Konfrontation mit den Sowjets.⁷²

Die Sowjetunion stellte in den Augen der Briten mehr eine ideologische als eine realpolitische Gefahr dar. So sahen sie keinen Grund, ihre ambivalenten Beziehungen zur Kremelführung zu revidieren und mit der defensiven Isolierungs- und Einkreisungspolitik der übrigen Westmächte zu brechen. Die Sowjetunion blieb in den ersten 15 Jahren ihrer Existenz ein Irritationsfaktor, dem man mit tiefem Mißtrauen begegnete. Die ohnehin wenigen Berührungspunkte ließ man eher zu einem konfrontativen denn kooperativen Konfliktaustrag tendieren.

Dies änderte sich im Verlauf der sich zuspitzenden Konfliktentwicklung mit den revisionistischen Mächten in Europa und Asien zu Beginn der 30er Jahre. Mit dem japa-

⁷⁰ Zum Verlauf der gespannten Beziehungen beider Staaten zueinander, zu den Beweggründen der De-jure-Anerkennung unter MacDonalld im Jahre 1924, dem Scheitern der Verhandlungen um ein Handelsabkommen (August 1924), der Affäre um den vermeintlichen Sinowjew-Brief, dem Abbruch der Beziehungen unter Baldwin im Mai 1927 und ihrer Wiederaufnahme durch die zweite Labourregierung im Jahre 1929 siehe den Überblick bei Northedge/Wells, *Britain and Soviet Communism*, S. 37–48. Das Bestreben der Labourregierungen, in Kontakt mit den Sowjets zu kommen, entsprang nicht im geringsten einer etwaigen ideologischen Affinität. Vielmehr zielte ihre auf die Sowjetunion bezogene außenpolitische Konzeption, hierbei nicht unähnlich der allgemeinen Appeasementvorstellungen gegenüber Deutschland in den 30er Jahren, auf die Stärkung der ›moderates‹ innerhalb der sowjetischen Führung durch gemeinsame Handelsvereinbarungen, welche die Gesundung der britischen Wirtschaft unterstützen sollten. Lloyd Georges Idee von der ›civilization through trade‹ fand so in der ›Russian trade card‹, die Labour ausspielen wollte, ihre Entsprechung. Vgl. Andrew Williams, *The Labour Party's Attitude*, S. 74f.

⁷¹ Vgl. hierzu Niedharts Einführung in dem von ihm herausgegebenen Sammelband: *Der Westen und die Sowjetunion*, S. 7–24.

⁷² Vgl. Niedhart, *Zwischen Feindbild und Wunschbild*, in: ders. (Hrsg.), *Der Westen und die Sowjetunion*.

nisch-chinesischen Konflikt bot sich erstmals für die Briten die Möglichkeit, die Sowjetunion als ausgleichendes Gewicht zu funktionalisieren und das ›alte‹ Rußland als Faktor ihrer traditionellen Balancepolitik neu zu beleben. Daß diese Option zu diesem Zeitpunkt noch nicht einmal geprüft wurde, wirft ein bezeichnendes Licht auf den Stand ihrer Beziehungen in jener Zeit.

Die seit dem Frühjahr 1933 signalisierte Bereitschaft der Sowjetunion, sich ihrer isolierten Stellung zu entledigen und in Reaktion auf die japanische und deutsche Entwicklung eine diplomatische Annäherung an die westlichen Demokratien zu initiieren, wurde in London durchaus registriert. Das Prozeßmuster, das diesem Wandel zugrunde lag, war offensichtlich: Die Sowjets sahen sowohl an ihrer West- wie Ostgrenze das Aufkommen von Gefahrenmomenten, die nur im Verbund mit anderen Staaten entschärft werden konnten. Ein frühzeitiger kollektiver Zusammenschluß ›anti-revisionistischer‹ Staaten mit dem Grundsatz der ›Unteilbarkeit des Friedens‹ (Außenminister Litwinow) sollte den Weltfrieden garantieren.⁷³

Das sowjetische Drängen auf eine vornehmlich gegen Deutschland gerichtete Blockbildung in Europa, ihr Votum für das Prinzip der kollektiven, militärisch gesicherten und quer zur ideologischen Trennlinie zwischen Sozialismus und Kapitalismus verlaufenden Eindämmung einer ansonsten als unvermeidbar und akut bestehenden Kriegsgefahr stand diametral zu der von den Briten bevorzugten Politik des Ausgleichs und des Hoffens auf ein ›peaceful change‹ des spannungsgeladenen Zustandes innerhalb der internationalen Beziehungen. Nicht die unbestreitbar wirksame antikommunistische Grundhaltung des National Government und seine Neigung, in einem befriedeten Deutschland auch ein Bollwerk gegen den Kommunismus zu sehen, sondern ihr grundlegend anderes außenpolitisches Konfliktverhalten versperrte den Weg zu einer Annäherung. An die mit dem Wandel der sowjetischen Außenpolitik einsetzende Entkrampfung der diplomatischen Beziehungen beider Staaten schloß sich daher keine Phase konstruktiver Zusammenarbeit an. Ihr Verhältnis blieb im besten Falle ›korrekt‹.⁷⁴

Die unterschiedliche Konfliktbewertung und der diametral entgegengesetzte Konfliktlösungsansatz, den beide Staaten vor dem Krieg zur Grundlage ihrer Europapolitik machten, verfestigte ein Entwicklungsmuster, welches die gesamten britisch-sowjetischen Bezie-

⁷³ Zu dem sowjetischen Interesse an einer britisch-sowjetischen Annäherung im Jahre 1933 siehe Manne, *The Foreign Office*, S. 726 f.; vgl. auch Graham Ross, *The Foreign Office [...] British Documents*, Introduction, S. 2; eine erste Annäherung an den Völkerbund als kollektive Sicherheitsorganisation gab es bereits 1927, als die Sowjetunion ihre Bereitschaft erklärte, an der Vorbereitungskommission der Abrüstungskonferenz mitzuarbeiten (vgl. Andrew Williams, *The Labour Party's Attitude*, S. 83 f.). Im Kern zeigte sich in der Mahnung des ›unteilbaren Friedens‹ das sowjetische Trauma einer von den Westmächten unterstützten bzw. neutral gegenüberstehenden Ablenkung des deutschen Expansionsstrebens gegen Osten. Hierzu und zum Wandel der sowjetischen Außenpolitik allgemein siehe Northedge/Wells, *Britain and Soviet Communism*, S. 52 ff.

⁷⁴ Zum unterschiedlichen Konfliktlösungsverständnis siehe Niedhart, *Der Westen und die Sowjetunion*, S. 114; ders., *British Attitudes*, S. 290 f.; ders., *Großbritannien und die Sowjetunion*, S. 185, 317 und 431 ff. Daß innerhalb der Appeasementkonzeption einem stabilen Europa auch eine eindämmende Funktion gegenüber dem Bolschewismus zugeordnet war, darauf verweist nachdrücklich Kennedy, *The Realities behind Diplomacy*, S. 246 f.

hungen in den 30er Jahren bestimmte. Je stärker die Entspannungskomponente Konjunktur hatte und einer versöhnlich-ausgehandelten Befriedigung der deutschen Revisionsansprüche oberste Priorität zukam, desto marginaler wurde der sowjetische Faktor im Prozeß der britischen Entscheidungsbildung. Im Falle eines Scheiterns ihrer Entspannungskonzeption mußte sich aber der Stellenwert Moskaus zwangsläufig erhöhen.

Die Politik des ›cold shouldering‹, d.h. der Absage gegenüber dem sowjetischen Drängen auf eine antifaschistische Blockbildung und ihre Ausgrenzung bei allen entscheidenden Anlässen, erlebte ihren Zenit in der Hochphase der britischen Ausgleichsbemühungen. Appeasement als ausschließlich innereuropäisches, unter Ausschluß der USA und der Sowjetunion gedachtes Konfliktlösungsmodell im Rahmen einer britisch-französisch-italienisch-deutschen Viermächtediplomatie war darauf angewiesen, bei den Deutschen kein Gefühl der Einkreisung aufkommen zu lassen. Aus diesem Grunde standen die Briten mit mehr als gemischten Gefühlen der 1934 einsetzenden Diskussion um einen Ostpakt und der französisch-sowjetischen Allianzbildung im Jahre 1935 gegenüber. Sie waren weiterhin mit Rücksicht auf Deutschland bedacht, ihre eigenen Beziehungen zur Sowjetunion nicht zu eng werden zu lassen.⁷⁵

Die internen Auseinandersetzungen über ein Disengagement vom sowjetischen Konfliktverhalten und über den zukünftigen Kurs der Rußlandpolitik, die sich 1935 vornehmlich an der Frage einer langfristig angelegten staatlichen Anleihe für die Sowjetunion und an der französischen Ostpolitik entzündeten, machten aber auch deutlich, unter welchen Bedingungen eine Allianzbildung wünschenswert erschien. Die ›Vansittart-Linie‹ legte an diesem Punkt offen, daß es unter der Prämisse eines ungebremsen deutschen Expansionswillen vor allem darauf ankam, eine sowjetisch-deutsche Annäherung zu verhindern. Legte man die Wandlungsfähigkeit und Aggressionsbereitschaft deutscher Politik zugrunde, so mußte die Furcht vor einer ›Rückkehr zu Rapallo‹ zu einer konstruktiven Politik gegenüber der Sowjetunion ermutigen.⁷⁶

Die Charakterisierung einer möglichen deutsch-sowjetischen Kooperation als Bluff und die fortgesetzte Hoffnung auf eine gemeinsame Übereinkunft mit Deutschland zerstörten die positiven Ansätze einer konstruktiven Zusammenarbeit mit Moskau im Keime. Solange die Briten auf Entspannung gegenüber den Achsenmächten setzten und ihre Rußlandpolitik immer nur Funktion ihrer Ausgleichsbemühungen bildete, solange mußte

⁷⁵ Siehe Niedhart, Friede als nationales Interesse, S. 339 f.; Ross, The Foreign Office [...] British Documents, S. 2 f. Die britische Außenpolitik hatte in dieser Zeit, so zeigt Edens Moskauer-Besuch von 1935, allein die Funktion, die Sowjetunion davon zu überzeugen, daß es nicht britisches Ziel sei, Deutschland im Osten freie Hand zu gewähren. Grundsätzlich und zum folgenden: Manne, The Foreign Office.

⁷⁶ Am 3. 8. 1935 schrieb Ralph Wigram, der Leiter des für Deutschlandpolitik zuständigen Central-Department: »The danger to us of any German-Russian reconciliation is so real that anything we can do as opportunity occurs to encourage M. Litvinov in his attempt to cooperate with France would seem to be to the good« (zit. nach: Manne, The Foreign Office, S. 730). Je höher man die eigene Gefährdung durch Deutschland einstufte, desto eindringlicher mahnte man die Einbeziehung des sowjetischen Gegengewichts zum Wiederaufstieg Deutschlands in Mittel- und Südosteuropa an. Am konkretesten wurde dies bei Churchill, dessen Position sich entlang diesem Prozeßmuster bewegte (vgl. Niedhart, Friede als nationales Interesse, S. 127 f.).

ihr Verhältnis zur Sowjetunion eher einem angespannten Nebeneinander als einem entspannten Miteinander entsprechen.⁷⁷

Erst mit dem Scheitern ihrer deutschlandbezogenen Konzeption und der Verschiebung ihrer Prioritäten auf die militärisch gesicherte Eindämmung versuchten die Briten, ihre Beziehungen zur Sowjetunion auf eine neue Grundlage zu stellen. Kaleidoskopartig spiegelt dabei die Entscheidungsfindung unmittelbar nach dem deutschen Einmarsch in Prag am 15. März 1939 jene verschiedenen Prozeß- und Strukturmuster wider, die zwei Monate später zur Befürwortung einer Allianz führten. Im Geflecht von tiefsitzendem Mißtrauen gegenüber der kommunistischen Sowjetunion, von Fehlwahrnehmungen in der Frage der allianzpolitischen Gewichte der osteuropäischen Verbündeten und vom Hoffen auf einen Erfolg ihrer vorherigen Spannungsbemühungen und damit auf Vermeidung der europäischen Katastrophe in letzter Minute, setzte die grundlegende Neuorientierung der Bündnispolitik höchst spät und widerstrebend ein.⁷⁸

Allianzpolitisch wirkte sich die Wahl Polens als Hauptverbündeter einer osteuropäischen zweiten Front unter Brückierung der Sowjetunion fatal aus. Die Preisgabe der an der polnischen Intransigenz in der Frage einer umfassenden militärischen sowjetisch-polnischen Zusammenarbeit gescheiterten Idee einer Vier-Mächte-Erklärung zugunsten einer einseitigen Garantierklärung der polnischen Souveränität vom 31. März relegierte den sowjetischen Faktor zu sekundärer Bedeutung, zu einem Nachschublieferanten ohne politische Mitsprache.

Die Gründe für die Zuweisung der Schlüsselposition an Polen lagen in einem schwer bewertbaren Gemisch von politisch-militärischen Fehlperzeptionen, antikommunistischen Verhaltensdispositionen und Nachwirkungen der allianzpolitischen Implikationen der Ausgleichspolitik der vorangegangenen Jahre. Zweifelsohne wirkte im britischen Entscheidungszentrum in den letzten Tagen des März 1939 jene Sicht fort, die seit dem Beginn der stalinistischen Säuberungen im Offizierkorps im Juni 1937 unverändert galt. Die militärische Schlagkraft der Roten Armee, insbesondere deren Offensivfähigkeit, wurde äußerst niedrig angesetzt, die Sowjetunion als machtpolitisches Gewicht negiert.⁷⁹

Andererseits spricht vieles dafür, daß die militärisch-strategische Dimension in der Bevorzugung Polens gerade nicht Eingang in die Entscheidungsfindung gefunden hat. Die Experten der Chiefs of Staff in diesen Wochen wurden, wenn sie überhaupt einbezogen wurden, verkürzt, ja teilweise sinnentstellt wiedergegeben. Ihre Empfehlung wurde bewußt verdrängt, da sie deutlich machten, daß die Konstellation mit einem verbündeten Ruß-

⁷⁷ Bezeichnend für das britische ›cold shouldering‹ und das Dilemma, in welches sich ihre Politik zunehmend verstrickte, war Chamberlains Versuch während der Sudetenkrise, die Sowjetunion neben Großbritannien, Frankreich und Deutschland als Garantiemacht der Rest-Tschechoslowakei zu funktionalisieren. Der Premier spielte auch in den Gesprächen mit Hitler in Berchtesgarden und Godesberg im September 1938 die russische Karte aus, ohne daß Moskau diesbezüglich überhaupt konsultiert worden wäre (Northedge/Wells, *Britain and Soviet Communism*, S. 62f.).

⁷⁸ Zur ereignisreichen Phase zwischen dem 15. März 1939 und der britischen Entscheidung im Mai, in Verhandlungen mit der Sowjetunion zu treten, siehe grundlegend: Manne, *The British Decision*.

⁷⁹ Vgl. Herndon, *British Perceptions*, insbesondere S. 306ff.; Niedhart hebt diesen Aspekt der mangelnden ökonomischen und militärischen Schlagkraft besonders hervor (*Der Westen und die Sowjetunion*, S. 292f. und *Der Bündniswert*).

land und einem neutralen Polen der mit einem verbündeten Polen und einer neutralen Sowjetunion vorzuziehen sei.⁸⁰

Wenngleich man meinen könnte, daß das durchgängige Perzeptionsmuster eines geringen sowjetischen Bündniswertes indirekt in die Verhaltensdispositionen der politischen Entscheidungsträger eingeflossen sei, waren es doch in der konkreten Frage der Garantieerklärungen vordringlich politische Faktoren, die die Entscheidung bestimmten. Hier wirkten neben Chamberlains Abneigung gegen den Kommunismus vor allem die im vorangegangenen Kapitel erörterten allianzpolitischen Selbstbindungseffekte. Zwar wurde nun nicht mehr so großes Gewicht auf eventuelle deutsche Einkreisungsängste gelegt. Jedoch konnte es andererseits auch nicht angehen, mit einer zu engen Anlehnung an Moskau in der Phase einer antideutschen Blockbildung die kleineren und traditionell anti-sowjetisch ausgerichteten Staaten wie Polen, Rumänien, Finnland, Jugoslawien und Spanien vor den Kopf zu stoßen. Auch durfte man die letzten Chancen auf eine Aufweichung des Anti-Komintern-Blocks nicht gänzlich verstreichen lassen. Obwohl die Entspannungsbemühungen der britischen Zwischenkriegspolitik bereits zum Erliegen gekommen waren, wirkten so Teile jener Bedingungen fort, die zu deren Durchsetzung beigetragen hatten. Es scheint, als ob die unverkennbare Hilflosigkeit der britischen Osteuropastrategie in nicht unerheblichem Maße den folgerichtigen Preis der Negation selbst distanziert-korrekter Beziehungen zur Sowjetunion seit Ende des Ersten Weltkrieges darstellten.⁸¹

Die mit den Garantieerklärungen für Polen und später für Rumänien fortgesetzte Politik des ›cold shouldering‹ der Sowjetunion in zentralen osteuropäischen Angelegenheiten mußte für die britische Zweite-Front-Konzeption die denkbar ungünstigsten Folgen zeitigen. Als Weltmacht war man automatisch wirkende Bündnisverpflichtungen gegen-

⁸⁰ Zum sowjetisch-polnischen Streitkräftevergleich der COS vom 18. 3. 1939 und seines geringen Einflusses bei der Entscheidungsbildung vgl. Manne, *The British Decision*, S. 4 ff.; ebenso Gibbs, *Grand Strategy*, S. 698. Lord Strang, ein zeitgenössischer Entscheidungsträger, äußert sich widersprüchlich, wenn er nachdrücklich darauf hinweist, daß »Normally, when any grave new step in foreign policy is in contemplation, its implications, political and military, are thoroughly canvassed by Ministers with their civilian and military advisers. In the case of Polish declaration, the idea seems to have sprung fully grown from the Ministerial mind«, er jedoch an späterer Stelle fälschlich bemerkt: »Both the British and French General Staffs over-estimated the military strength of Poland and underestimated that of the Soviet Union [...] This error in appreciation had a powerful effect on policy« (Home and Abroad, S. 166 und 167; siehe auch ders., *The Moscow Negotiations*, S. 174).

⁸¹ Chamberlain hat in einem Brief an seine Schwester die Beweggründe für seine Entscheidung zugunsten der Garantieerklärung dargestellt und dabei seine Motivlage gegenüber der Sowjetunion in ihrer ganzen Dimension aufgedeckt. »Was it worth while,« so fragte sich der Premier am 26. 3. 1939, »to go on with Russia in that case? I must confess to the most distrust of Russia. I have no belief whatever in her ability to maintain an effective offensive even if she wanted to. And I distrust her motives, which seem to me to have little connection with our ideas of liberty and to be concerned only with getting everyone else by the ears. Moreover, she is both hated and suspected by many of the smaller states notably by Poland, Roumania and Finland so that our close association with her might easily cost us the sympathy of those who could much more effectively help us if we can get them on our side« (zit. nach: Gibbs, *Grand Strategy*, S. 697, Anmerkung, vgl. ebd., S. 720). Chamberlain setzte sich mit Unterstützung von Außenminister Halifax mit dieser Argumentation gegen den Widerstand von Hoare und Stanley am 27. März im Foreign Policy Committee durch und ebnete damit der Garantieerklärung den Weg (Manne, *The British Decision*, S. 11–14).