

Blessing · Der mögliche Frieden



deutsches
historisches
institut
historique
allemand

paris

Pariser Historische Studien

Herausgegeben vom
Deutschen Historischen Institut Paris

Band 76

R. Oldenbourg Verlag München 2008

Der mögliche Frieden

Die Modernisierung der Außenpolitik
und die deutsch-französischen
Beziehungen 1923–1929

von Ralph Blessing

R. Oldenbourg Verlag München 2008

Pariser Historische Studien

Herausgeberin: Prof. Dr. Gudrun GERSMANN

Redaktion: Veronika VOLLMER

Institutslogo: Heinrich PARAVICINI, unter Verwendung eines Motivs am Hôtel Duret-de-Chevry

Anschrift: Deutsches Historisches Institut (Institut historique allemand)

Hôtel Duret-de-Chevry, 8, rue du Parc-Royal, F-75003 Paris

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb-d-nb.de> abrufbar.



150 Jahre
Wissen für die Zukunft
Oldenbourg Verlag

© 2008 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: oldenbourg.de

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.

Umschlaggestaltung: Dieter Vollendorf, München
Umschlagbild: Völkerbund Gruppenbild in Genf
© Bildarchiv Preußischer Kulturbesitz

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Gesamtherstellung: Druckhaus „Thomas Müntzer“, Bad Langensalza

ISBN: 978-3-486-58027-3
ISSN: 0479-5997

INHALT

Vorwort	7
1. Einleitung: Die Modernisierung der Außenpolitik	9
2. Rahmenbedingungen und Vorgeschichte der Modernisierung der Außenpolitik	27
2.1. Versailler Vertrag und internationales System	30
2.2. Die Reform der auswärtigen Dienste in Deutschland und Frankreich	57
2.3. Die blockierte Modernisierung, 1919–1922	70
3. Die Anfänge der modernen Außenpolitik	91
3.1. Der Ruhrkampf	91
3.2. Der Dawes-Plan und die Londoner Konferenz	138
4. Kollektive Sicherheit und Handelsliberalisierung in den deutsch-französischen Beziehungen, 1924–1929	185
4.1. Der Aufbau kollektiver Sicherheitsstrukturen	185
4.1.1. Sicherheit und kollektive Sicherheit	185
4.1.2. Französische Sicherheits- und deutsche Revisionspolitik als Problem der deutsch-französischen Beziehungen	191
4.1.3. Ansätze zur kollektiven Sicherheit: Von den ersten Versuchen im Völkerbund zur deutschen Sicherheitsinitiative vom Februar 1925	198
4.1.4. Die deutsche Sicherheitsinitiative vom Februar 1925 und Locarno	217
4.1.5. Die Weiterentwicklung der kollektiven Sicherheit im Völkerbund	265
4.1.6. Sicherheit durch Kriegsächtung? Der Briand-Kellogg-Pakt	312
4.1.7. Kollektive Sicherheit 1924–1929: Ein Resümee	328
4.2. Die Wiederherstellung des liberalen Weltwirtschaftssystems	332
4.2.1. Die Reparationsfrage	335
4.2.2. Die Verbesserung der bilateralen Handelsbeziehungen und der deutsch-französische Handelsvertrag	391
4.2.3. Die multilaterale Ebene der Handelspolitik: Die Genfer Weltwirtschaftskonferenz von 1927 und ihre Folgen	423
4.2.4. Weltwirtschaftliche Verflechtung und die Modernisierung der Außenpolitik: Eine Bilanz	434

5. Schluß: Der Abbruch der modernen Außenpolitik und Briands Europaplan	439
Abkürzungsverzeichnis	467
Quellen- und Literaturverzeichnis	469
Quellen	469
Darstellungen	477
Personenverzeichnis	503

VORWORT

Die vorliegende Untersuchung stellt die gekürzte und überarbeitete Fassung meiner Dissertation dar, die ich unter dem Titel »Die Modernisierung der Außenpolitik: Kollektive Sicherheit und wirtschaftliche Verflechtung in den deutsch-französischen Beziehungen 1923–1929« an der Philosophischen Fakultät I der Humboldt-Universität zu Berlin bei Dekan Professor Oswald Schwemmer eingereicht habe.

Zu besonderem Dank bin ich den Herren Professoren Clemens A. Wurm und Klaus Schwabe verpflichtet, die mir nicht nur als Erst- bzw. Zweitgutachter zur Verfügung standen, sondern mich während der gesamten Promotion, die ich am 2. Juli 2004 mit der Disputation abschließen konnte, konstruktiv unterstützten.

Meinen Eltern, Freunden und vor allem meiner Frau kann ich nicht genug für ihren moralischen Beistand danken.

Diese Arbeit wäre nicht möglich gewesen ohne die finanzielle Unterstützung durch die Friedrich-Ebert-Stiftung und das Deutsche Historische Institut in Paris. Besonders Herrn Professor Paravicini sei an dieser Stelle gedankt. Auch den Mitarbeitern im Bundesarchiv, dem Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes, den Archiven der Banque de France und der BNP-Paribas, dem Centre des archives économiques et financiers und den Archives du Ministère des affaires étrangères in Paris schulde ich Dank für ihre Hilfsbereitschaft und ihre Geduld.

Sunnyside, NY, im November 2006

Ralph Blessing

1. EINLEITUNG

DIE MODERNISIERUNG DER AUSSENPOLITIK

Die deutsch-französischen Beziehungen der 1920er Jahre waren einem dramatischen Wandel unterworfen. Hatte es 1923, während des sogenannten »Ruhrkampfes«, noch so ausgesehen, als würde die »guerre froide«¹, die zwischen Deutschland und Frankreich seit dem Ende der Feindseligkeiten am 11. November 1918 geherrscht hatte, erneut in einen gewaltsamen Konflikt umschlagen, so normalisierte sich das Verhältnis zwischen beiden Ländern bis zum Ende des Jahrzehnts und konnte gelegentlich sogar als freundschaftlich gelten.

Die Ursachen für diesen ebenso schnellen wie radikalen Wandlungsprozeß – so die These dieser Studie – lagen vor allem darin begründet, daß die bilateralen Beziehungen beider Länder zwischen 1923 und 1929 einer »Modernisierung« unterzogen wurden, die sich nachhaltig auf die Methoden und Zielsetzungen der deutschen und französischen Außenpolitik auswirkte. Klassische Ansätze der Außenpolitik, in denen es vor allem darum ging, die Machtposition des eigenen Landes zu stärken oder doch zumindest gegen Konkurrenten abzusichern, wurden teilweise durch kooperativere Formen des zwischenstaatlichen Verkehrs ersetzt, in denen das gemeinsame Ziel der Friedenssicherung einen höheren Rang einnahm. An die Stelle der Geheimtratsvielfach die Konferenzdiplomatie, und die multilaterale Diplomatie des Völkerbunds ergänzte die vor dem Weltkrieg vorherrschende bilaterale Politik. Die Außenwirtschafts- und auswärtige Kulturpolitik – um nur zwei Beispiele zu nennen – wurden als neue Felder für die Diplomatie erschlossen.

Um jedoch »Modernisierung« zu einem für die Fragestellungen dieser Arbeit funktionalen analytischen Begriff zu machen, sind einige Präzisierungen und Ergänzungen zu bereits bestehenden Definitionen notwendig. Ursprünglich tauchte der Begriff der »Modernisierung« in den 1950er und 1960er Jahren in der Politikwissenschaft und der Soziologie auf und diente zur Beschreibung der Entwicklung der Länder der Dritten Welt². »Modernisierung« wurde vor allem als eine »Strategie des Nachholens, orientiert am je erreichten Entwicklungsstand der industriell am höchsten entwickelten Gesellschaften«³ ver-

¹ Vgl. die Überschrift zu Kap. 15 von Raymond POIDEVIN, Jacques BARIÉTY, *Les relations franco-allemandes 1815–1975*, Paris 1977.

² M. Rainer LEPSIUS, *Soziologische Theoreme über die Sozialstruktur der »Moderne« und die »Modernisierung«*, in: Reinhart KOSELLECK (Hg.), *Studien zum Beginn der modernen Welt*, Stuttgart 1977 (Schriftenreihe des Arbeitskreises für moderne Sozialgeschichte, 20), S. 10–29, hier S. 11.

³ Reinhart KÖSSLER, Tilman SCHIEL, *Auf dem Weg zu einer kritischen Theorie der Modernisierung*, Frankfurt a. M. 1996 (Umbrüche der Moderne, 2), S. 16.

standen. Ab Mitte der 1960er Jahre wurde der Begriff erweitert, um allgemein den Prozeß zu beschreiben, der von der vormodernen zur modernen Gesellschaft führte⁴: »Industrielle Revolution und Aufklärung, ausgehend vom Europa des 18. Jahrhunderts, haben eine gesellschaftliche Entwicklung ins Leben gerufen, die heutzutage gemeinhin mit dem Begriff der *Modernisierung* [Herv. i.O.] gekennzeichnet wird«⁵. Soweit die Modernisierungstheorie für geschichtliche Phänomene herangezogen wurde, bezog sie sich ebenfalls meist auf diese der Soziologie entlehnten Kategorien⁶. In den »Geschichtlichen Grundbegriffen« finden sich zwar die Stichworte »Modern, Modernität, Moderne«, aber nicht das der Modernisierung, wobei die dort verwandten Definitionen ebenso hilfreich wie trivial sind: Modern ist »gegenwärtig«, Gegenbegriff: »vorherig«, zweitens »neu«, Gegenbegriff: »alt« und drittens »vorübergehend«, Gegenbegriff: »ewig«⁷. Diese Definitionen sind für das Thema dieser Arbeit allerdings unzureichend, denn sie befassen sich hauptsächlich mit innergesellschaftlichen Problemen, d.h. sie klammern die Außenbeziehungen von Staaten weitgehend aus. Werden dennoch internationale Prozesse im Zusammenhang mit der Modernisierung betrachtet⁸, so steht auch dabei meist der soziale Wandel⁹ im Mittelpunkt. Die verwandten Modernisierungsbegriffe umfassen außerdem in der Regel nur die »Makroebene«¹⁰, also relativ lange Zeitspannen und große geographische Räume, die für die Betrachtung eines zeitlich wie räumlich begrenzten Untersuchungsbereichs inadäquat sind.

Hilfreicher erscheint die Studie Peter Krügers, der die Neuansätze einer »ei-genständige[n] republikanische[n] Außenpolitik«¹¹ in der Weimarer Republik untersucht. Diese Neuerungen bestanden seiner Ansicht nach vor allem in den größeren Anforderungen, welche die intensiveren und vielfältigeren internationalen Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg an die deutsche Außenpolitik stellten. Ursachen hierfür seien die größere Informationsflut infolge ver-

⁴ Siehe LEPSIUS, *Theoreme*, S. 11.

⁵ Volker HILDEBRANDT, *Epochenumbbruch in der Moderne. Eine Kontroverse zwischen Robert Kurz und Ulrich Beck*, Münster 1996 (Politikwissenschaft, 33), S. 1. Eine ähnliche Definition findet sich bei: Reinhard BENDIX, *Modernisierung in internationaler Perspektive*, in: Wolfgang ZAPF (Hg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Köln, Berlin 1969 (Neue wissenschaftliche Bibliothek, 31), S. 507–512, hier S. 506.

⁶ Vgl. Hans-Ulrich WEHLER, *Modernisierungstheorie und Geschichte*, Göttingen 1975, S. 11–17.

⁷ Hans Ulrich GUMBRECHT, *Modern, Moderne, Modernität*, in: Otto BRUNNER, Werner CONZE, Reinhart KOSELLECK (Hg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 93–131, hier S. 96.

⁸ Vgl. hierzu die Aufsätze in Teil 8 von: Wolfgang ZAPF (Hg.), *Theorien des sozialen Wandels*, Köln, Berlin 1969 (Neue wissenschaftliche Bibliothek, 31).

⁹ Siehe beispielsweise BENDIX, *Modernisierung*.

¹⁰ WEHLER, *Modernisierungstheorie*, S. 17.

¹¹ Peter KRÜGER, *Die Außenpolitik der Republik von Weimar*, Darmstadt ²1993, S. 16, zum folgenden S. 11–16. Ähnlich argumentiert auch Klaus HILDEBRAND, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871–1945*, Berlin 1999, S. 552.

besserer Kommunikationsmittel, der größer werdende Einfluß wirtschaftlicher Fragen auf die Außenpolitik (und dadurch auch vielfältigere Rechtsbeziehungen zwischen den Staaten) sowie die Kulturpolitik als neues Element der Außenpolitik. Folge davon seien die personelle Ausweitung und Spezialisierung des Auswärtigen Dienstes, die, zusammen mit einem gewachsenen Einfluß von Parlament und Öffentlichkeit und neugegründeten, einflußreicheren internationalen Organisationen, vor allem zu moderneren Methoden der deutschen Außenpolitik führten¹². Diese Änderungen erlaubten es, so Krüger weiter, von einer distinkt republikanischen Außenpolitik zu sprechen, in der wirtschaftliche Macht Vorrang vor militärischer habe, und ein insgesamt kooperativeres Klima vorherrsche.

Viele der Elemente der »republikanischen Außenpolitik«, die Krüger und andere beschreiben, sind – das wird diese Untersuchung zeigen – auch kennzeichnend für eine im Sinne dieser Arbeit moderne Außenpolitik¹³. Dennoch erscheint mir der von Krüger entwickelte Begriff unvollständig, um die »Modernisierung« richtig zu erfassen: Er ist fast ausschließlich phänomenologisch und klammert das Prozessuale weitgehend aus. Außerdem werden durch die von Krüger betonten Neuansätze, wie Niedhart zu Recht feststellt¹⁴, die anti-republikanischen Kräfte zu wenig einbezogen und sie beziehen sich weniger auf die Inhalte als vielmehr auf die Formen der Außenpolitik.

Madeleine Herren führt einen anderen Modernisierungsbegriff ein: Für sie besteht die Modernisierung der Außenpolitik in einem Internationalisierungsprozeß, der hauptsächlich durch zunehmende multilaterale Kooperation geprägt ist¹⁵. In ihrer Untersuchung steht dabei der gouvernementale Internationalismus im Mittelpunkt, dessen zentrales Problem der Zugang zur Information sei. Modernisierung bedeute deshalb vor allem zunehmende Vernetzung¹⁶, wobei im Gegensatz zur klassischen Diplomatie nicht von einem »exklusiv von den Großmächten kontrollierten internationalen System« ausgegangen werden könne, sondern von »multilateralen Netzwerken«¹⁷. »Modernisierung beschreibt langfristigen und großräumigen sowohl gesellschaftli-

¹² Siehe KRÜGER, Außenpolitik, S. 11–16, 520f.

¹³ Zur Gleichsetzung von republikanischer Außenpolitik und »modernerer« Außenpolitik siehe Gottfried NIEDHART, Locarno, Ostpolitik und die Rückkehr Deutschlands in die internationale Ordnung nach den beiden Weltkriegen, in: DERS., Detlef JUNKER, Michael W. RICHTER (Hg.), Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert, Mannheim 1997, S. 3–17, hier S. 5f.

¹⁴ Gottfried NIEDHART, Die Außenpolitik der Weimarer Republik, München 1999 (EdG, 53), S. 43f.

¹⁵ Siehe Madeleine HERREN, Hintertüren zur Macht. Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865–1914, München 2000, S. 2.

¹⁶ Siehe *ibid.* S. 4.

¹⁷ *Ibid.* S. 3.

chen wie auch ökonomischen Wandel«¹⁸, wobei militärische Macht zusehends von der Wirtschaftskraft als entscheidendem Machtfaktor abgelöst werde. »Schlüsselbegriffe außenpolitischer Modernisierung«¹⁹ seien somit Normenbildung, Standardisierung und Informationstransfer.

Für die Zwecke dieser Arbeit ist der von Herren entwickelte Modernisierungsbegriff jedoch nur bedingt brauchbar, betont er doch in erster Linie die Multilateralität der Außenpolitik und ist deshalb kaum auf die bilateralen deutsch-französischen Beziehungen anwendbar. Auch sieht die Autorin den von ihr gebrauchten Begriff des gouvernementalen Internationalismus überwiegend als Mittel der kleineren Mächte, Einfluß zu gewinnen, weshalb sich ihre Definition der Anwendung auf zwei europäische Großmächte entzieht. Außerdem war in den deutsch-französischen Beziehungen weniger »Information« das Problem, sondern vielmehr »Macht« und deren Kontrolle, die im Sicherheitsverlangen Frankreichs und den deutschen Revisionsbestrebungen ihren Ausdruck fand.

Wiewohl die von Krüger und von Herren entwickelten Begriffe wichtige Aufschlüsse über die Modernisierung der Außenpolitik liefern, sind sie für diese Arbeit unzureichend, weil sie die Außenbeziehungen Deutschlands und Frankreichs – bi- wie multilateral – nur teilweise erfassen und sie außerdem keinen Prozeßbegriff darstellen, durch den sowohl der Wandel des deutsch-französischen Verhältnisses wie auch die Widerstände dagegen erfaßt werden können.

Weil die vorhandenen Modernisierungsbegriffe für die Zwecke dieser Arbeit nur bedingt brauchbar sind, muß eine neue Definition von »moderner Außenpolitik« gefunden werden. Was also ist unter »Modernisierung« zu verstehen²⁰?

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid. S. 11.

²⁰ Die folgenden Ausführungen zum Begriff der Modernisierung haben Joseph Schumpeters Überlegungen zur Innovation zum Ausgangspunkt, wie er sie v.a. in seinem Werk »Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus« (München, Leipzig 41935, insbesondere S. 88–130) dargelegt hat. Weil sich Schumpeters Überlegungen aber natürlich vorrangig auf die Untersuchung der ökonomischen Entwicklung beziehen, erschienen mir einige Modifizierungen und Differenzierungen notwendig. In Schumpeters Diktion entspricht Innovation dem, was im folgenden als Modernisierung definiert wird: die »Durchsetzung neuer Kombinationen« (ibid. S. 100). Mir erschien die Trennung von Innovation (gemeint als die Idee und das Programm, das dem Prozeß Modernisierung zugrunde liegt) und der Modernisierung (als Umsetzung der Innovation) angebracht, um die Bedeutung der Innovation zu unterstreichen. Außerdem soll, wie in dieser Studie gezeigt wird, deutlich werden, daß das Auftauchen innovativer Ideen und theoretischer Debatten keinesfalls auch automatisch die Umsetzung dieser Ideen bedeutet. Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht darin, daß ich Innovation, anders als Schumpeter, weder als festes Datum noch als normativ gebunden sehe. Modernisierung ist eben nicht nur die »Durchsetzung neuer Kombinationen«, die Modernisierung kann auch dazu führen, daß die ihr zugrundeliegenden Innovationen durch den Prozeß der

Modernisierung ist vor allem ein Prozeß. »Prozeß« wird dabei definiert als die Veränderung von Strukturen im Laufe der Zeit, wobei unter »Strukturen« die materiellen und immateriellen Gebundenheiten einer Gesellschaft verstanden werden. Zu den materiellen Gegebenheiten gehören beispielsweise die Bevölkerungsgröße eines Landes, die Wirtschaftskraft und -struktur einer Region oder der Aufbau der Verwaltung eines Staates. Immaterielle Faktoren sind unter anderem die kollektiven Werte einer Gesellschaft, die ihren Ausdruck in der politischen Verfassung, im Wirtschafts- oder Rechtssystem, aber auch in der Religion finden. Strukturen haben eine gewisse zeitliche Dauer, sind deswegen aber nicht unwandelbar. Sie verändern sich, eher langsam als schnell, eben durch Prozesse.

Die Beziehung zweier Staaten ist ebenfalls ein struktureller Zusammenhang. Sie ist bestimmt durch materielle Faktoren, wie die Bevölkerungsgröße des einen Landes im Vergleich zu der des andern, die Zusammensetzung und den Umfang des Handels oder die relative militärische Stärke beider Länder. Daneben gibt es aber auch immaterielle Strukturen, die Auskunft darüber geben wie »gut« oder »schlecht« die Beziehungen sind, inwieweit ein Verständnis für die Gesellschaft des anderen Landes vorhanden ist und so weiter.

Modernisierung ist eine bestimmte Art von Prozeß, der durch die Umsetzung bzw. Realisierung von »Innovationen« gekennzeichnet ist. Die Innovation selbst ist zunächst nur eine Idee. Sie ist dabei nicht nur als etwas genuin Neues zu sehen, sondern auch als ein Konzept, das aus der Kombination bestehender Entwürfe hervorgeht oder auf erkannte Fehler und Schwächen des Bestehenden reagiert. Sie ist dabei zunächst einmal wertfrei zu sehen: Die Aussage, ob eine Innovation positive oder negative Auswirkungen hat, ob sie die beabsichtigten Ziele erreicht oder nicht, ob sie wie auch immer sinnvoll ist, kann in der Regel erst am Ende der Modernisierungsphase bewertet werden.

Modernisierung verändert werden. Modernisierung in dem von mir gebrauchten Sinne ist außerdem nicht gleichzusetzen mit Fortschritt: Schumpeter konnte dies tun, weil für ihn Innovation objektivierbar ist, was sich in einer besseren Produktionsfunktion darstellen läßt. Für historische Entwicklungen ist diese Objektivierbarkeit jedoch nicht oder nur bedingt gegeben. Übernommen habe ich unterdessen die Idee des Prozessualen und die Annahme, daß eine Innovation eben nicht nur das Alte ersetzt, sondern daß der Übergang vom Alten zum Neuen ein Verdrängungswettbewerb ist, in dem das Neue gegen das Alte durchgesetzt werden muß (siehe *ibid.* S. 101). Während Schumpeter jedoch vor allem den »Unternehmer« als eigentlichen Träger dieses Prozesses sieht (siehe *ibid.* S. 119–121), kommt es meines Erachtens nicht nur darauf an, einen Akteur zu haben, der sich durch »Führerschaft« (siehe *ibid.* S. 124–126) auszeichnet, sondern auch darauf, daß die strukturellen Rahmenbedingungen für den Modernisierungsprozeß stimmen. Die Modernisierung hängt von zahlreichen Faktoren ab, die den Handlungsspielraum des »Unternehmers« (bzw. Außenpolitikers) eingengen. Allerdings stellt auch Schumpeter fest: »Zur Durchsetzung der neuen Kombinationen bedarf es der Verfügung über Produktionsmittel« (*ibid.* S. 103). Es ist jedoch nicht davon auszugehen, daß es etwa ein festes Verhältnis zwischen strukturellen und personalen Anteilen im Modernisierungsprozeß gibt: Sie schwanken spezifisch in dem Maße, in dem jeweils modernisierungsfördernde bzw. -hemmende Faktoren vorhanden sind.

Eine Innovation setzt aber nur dann einen Prozeß in Gang, wenn sie realisiert wird. Umsetzung bedeutet dabei nicht nur den Austausch des Alten durch das Neue, sondern das Innovative tritt zunächst neben das bereits Existierende. Die Innovation setzt sich nicht automatisch durch, sondern tritt mit dem Bestehenden in einen Verdrängungswettbewerb – und kann in diesem Wettbewerb durchaus scheitern. Für den Erfolg des Modernisierungsprozesses kommt es nicht nur darauf an, daß das Neue objektiv »besser« ist als das Alte (das ist für das Neue auch noch nicht unbedingt feststellbar), sondern ob die Innovation eine ausreichende Durchsetzungsfähigkeit hat. Letztere hat eine personale Komponente, die vor allem den Durchsetzungswillen eines Akteurs beschreibt, und einen materiellen Bestandteil, der die Ressourcen umfaßt, die einem Akteur zur Durchsetzung einer Innovation zur Verfügung stehen. Diese Ressourcen können zum Beispiel aus Kapital oder auch parlamentarischen Mehrheiten bestehen. Die personale und die materielle Komponente bedingen sich gegenseitig. Ein Akteur kann zwar die materiellen Voraussetzungen zur Durchsetzung seiner Innovation positiv beeinflussen, indem er andere überzeugt, in der Regel reicht der Durchsetzungswille allein aber nicht aus. Andererseits müssen die Ressourcen durch einen bestimmten Willen und ein bestimmtes Programm geleitet werden, weil sie sonst im Prozeß der Modernisierung keine Funktion haben.

Die Durchsetzungsmöglichkeiten eines innovativen oder konservativen (im Sinne eines innovationsverhindernden) Programms hängen von verschiedenen modernisierungshemmenden und -fördernden Faktoren ab. Modernisierungshemmend wirken sich in erster Linie die Vorzüge aus, die aus einem bestehenden System erwachsen: Diese Vorteile können materieller Art (wie z.B. monetäre Werte) sein, oder auch immaterieller Natur (wie Prestige, Ruhm oder Ehre). Modernisierungshemmend sind aber auch die Kosten, die mit der Umsetzung der Innovation verbunden sind. Kosten sind dabei sowohl rein geldmäßig zu sehen – wie etwa die Investitionen in ein neues Verkehrssystem –, können aber auch gesellschaftlicher Natur sein, wenn beispielsweise durch neue Technologien Arbeitsplätze verloren gehen. Modernisierungshemmend wirkt außerdem das Funktionieren des Alten. Je besser das Alte funktioniert (oder zu funktionieren scheint) und je unsicherer die Vorteile des Neuen sind (oder erscheinen), desto schwieriger wird eine Neuerung durchsetzbar sein.

Modernisierungsfördernd sind im Umkehrschluß dann diejenigen Vorteile, die aus einer Innovation erwachsen könnten, und die Kosten, die entstünden, falls die Modernisierung verhindert würde. Auch wird die Bereitschaft, das Alte durch das Neue zu ersetzen, um so größer sein, je schlechter das Bestehende funktioniert.

Da Innovationen aber immer mit einem Unsicherheitsfaktor behaftet sind (funktioniert und bewährt sich das Neue wirklich?), müssen die modernisie-

rungsfördernden Elemente, um sich durchzusetzen, tendenziell vorteilhafter sein (oder erscheinen) als die modernisierungshemmenden. Je unsicherer aber das Neue ist, desto größer müssen vergleichsweise auch die zu erwartenden Vorteile sein. Allerdings ist die mit der Modernisierung verbundene Unsicherheit abhängig von deren individueller und kollektiver Wahrnehmung und Bewertung, die jedoch wiederum durch verschiedene Akteure zielgerichtet beeinflusst werden kann.

Das gerade Vorgestellte ist eine allgemeine Definition von Modernisierung. Sie ist notwendig, um grundsätzliche Prinzipien der Modernisierung zu erläutern. »Innovation« ist jedoch ein sowohl themen- wie zeitspezifischer Platzhalter, weil die Innovation von heute morgen schon wieder das Bestehende, Etablierte ist.

Die Innovation, deren Umsetzung im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht, ist das liberale Modell der Friedenssicherung. »Modernisierung der Außenpolitik« bedeutet also konkret die Einflüsse dieses Konzepts auf die Gestaltung der deutsch-französischen Beziehungen in den Jahren 1923 bis 1929. Dabei soll nicht die ideengeschichtliche Betrachtung im Vordergrund stehen, sondern die Untersuchung der Einflüsse des liberalen Modells auf die konkreten historischen Abläufe.

Worin bestand nun idealtypischerweise dieses Friedensmodell, das unter anderem vom amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson propagiert wurde²¹? Ziel des liberalen Konzepts war, Wilson zufolge, die Herbeiführung eines gerechten Friedens, denn nur dieser könne ein auf Dauer sicherer Frieden sein²². Voraussetzung dafür sei vor allem die Demokratie im Innern der Staaten: »Eine feste Vereinigung für den Frieden kann nur aufrechterhalten werden, wenn die Mitglieder demokratische Nationen sind. Man könnte keiner autokratischen Regierung das Vertrauen schenken, daß sie ihr treu bleiben oder ihre Vereinbarungen innehalten würde«²³. Aus dieser Grundforderung nach Demokratie leitete er weitere Voraussetzungen ab, nämlich das Selbstbestimmungsrecht der Völker als Ausdruck dafür, daß jedes Volk selbst demokratisch über

²¹ Wilsons Verdienst bestand vor allem in der »grand synthesis and propagation« dieses Modells der Friedenssicherung, Thomas J. KNOCK, *Wilsonian Concepts and International Realities at the End of the War*, in: Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN, Elisabeth GLASER (Hg.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge u.a. 1998, S. 111–129, hier S. 111. Wilson selbst war sogar »a rather belated adherent to the collective security idea«, Inis L. CLAUDE jr., *Power and International Relations*, New York 1962, S. 109.

²² Siehe Rede Wilsons vor dem Kongreß (2.4.1917), in: Herbert MICHAELIS, Ernst SCHRAEPLER, Günter SCHEEL (Hg.), *Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart*, Bd. 1, Berlin 1958, Nr. 102.

²³ *Ibid.*

sein Schicksal bestimmen solle²⁴. Wie das Leben im Innern des demokratischen Staates, sollten auch die internationalen Beziehungen durch das Recht geregelt werden, also durch

[d]ie Einwilligung aller Nationen, sich in ihrem Verhalten zueinander von denselben Grundsätzen der Ehre und der Achtung vor dem gemeinen Recht der zivilisierten Gesellschaft leiten zu lassen, die für die einzelnen Bürger aller modernen [R.B.: also demokratischen Rechts-] Staaten in ihren Beziehungen zueinander gelten, dergestalt, daß alle Versprechen und Abmachungen gewissenhaft beobachtet, daß keine Sonderanschläge und Verschwörungen angezettelt werden, daß keine selbstsüchtigen Schädigungen ungestraft zugefügt werden, und daß wechselseitiges Vertrauen geschaffen werde auf der vornehmen Grundlage wechselseitiger Achtung vor dem Recht²⁵.

Eine weitere, ebenfalls aus der innerstaatlichen Demokratie abgeleitete Forderung Wilsons war das Ende der Geheimdiplomatie (Punkt I der Vierzehn Punkte)²⁶. Ebenso wie im demokratischen Rechtsstaat Kontrolle durch öffentliche Verhandlung, Debatten und Abstimmungen erzielt werde, müsse dies nun auch auf internationaler Ebene durchgesetzt werden. Eine weitere Komponente des liberalen Modells der Friedenssicherung war die Durchsetzung des Freihandels²⁷, die konkret in den Punkten II (Freiheit der Schifffahrt und der Meere) und III (Beseitigung aller wirtschaftlichen Schranken und Errichtung gleicher Handelsbeziehungen) der Vierzehn Punkte verlangt wurde. Denn für Wilson stand fest, daß nicht nur politische Streitigkeiten, sondern auch »wirtschaftliche Rivalitäten [...] eine ergiebige Quelle für Pläne und Leidenschaften« seien, »die Krieg erzeugen«²⁸. Wilson forderte außerdem die möglichst universelle Umsetzung der erwähnten Voraussetzungen, denn nur dann sei die Sicherung des Friedens dauerhaft möglich. Diese Universalität schloß Bündnisse einzelner Staaten aus, die gegen die Interessen anderer Staaten oder der Friedenserhaltung gerichtet waren²⁹.

Waren diese Voraussetzungen erfüllt, so sollten nach dem Willen des amerikanischen Präsidenten durch einen Völkerbund die Konflikte zwischen den Staaten friedlich geregelt werden. Mittel hierfür waren die allgemeine Abrü-

²⁴ Siehe Botschaft Wilsons an den Kongreß (11.2.1918), in: MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 2, Nr. 399b.

²⁵ Rede Wilsons in Mount Vernon (4.7.1918), in: MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 2, Nr. 399c.

²⁶ Abgedruckt in: MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 2, Nr. 399a.

²⁷ Siehe Gottfried NIEDHART, Stresemanns Außenpolitik, Locarno und die Grenzen der Entspannung, in: Wolfgang MICHALKA, Marshall M. LEE (Hg.), Gustav Stresemann, Darmstadt 1982 (Wege der Forschung, 539), S. 416–425, hier S. 416.

²⁸ Rede Wilsons in Mount Vernon (4.7.1918), in: MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 2, Nr. 399c.

²⁹ Siehe Rede Wilsons in New York (27.9.1918), in: *ibid.* Nr. 399d; Sara MOORE, *Peace without Victory for the Allies, 1918–1932*, Oxford, Providence 1994, S. 20f.

stung und der Aufbau eines Systems der kollektiven Sicherheit im Rahmen eines »Völkerbunds«³⁰.

Das von Wilson vertretene Modell der liberalen Friedenssicherung ist nicht *das*, sondern nur *ein* Konzept, das helfen sollte, den Frieden zu bewahren; seine Annahmen und Voraussetzungen blieben nicht unwidersprochen³¹. Es bildet einen von vielen möglichen Idealtypen, mit dessen Hilfe reale Ereignisse gewissermaßen vermessen werden können. Daß der von Wilson inspirierte Prozeß der Modernisierung, deren zugrundeliegende Innovation im übrigen auf eine lange geistesgeschichtliche Tradition zurückblicken kann³², wesentlichen Einfluß auf die Gestaltung der Beziehungen auch zwischen Deutschland und Frankreich hatte, steht außer Frage. Nicht nur wurde das Modell zumindest teilweise, beispielsweise durch den Völkerbund, dessen Satzung dem Völkerrecht eine »epochale Wendung«³³ verlieh, umgesetzt. Viele Aspekte des Konzeptes, wie die Schaffung kollektiver Sicherheitsstrukturen oder die Liberalisierung des Handels, haben die internationalen – und die deutsch-französischen – Beziehungen der 1920er Jahre entscheidend geprägt. Sie blieben insofern also nicht nur Innovation, sondern setzten tatsächlich einen Modernisierungsprozeß in Gang.

Der hier eingeführte und in dieser Definition durchaus neue Modernisierungsbegriff ist aber nicht nur für den Untersuchungszeitraum relevant, sondern bietet auch andere Vorteile. Durch ihn kann der begriffliche Rahmen der bisherigen Untersuchungen über die deutsch-französischen Beziehungen der 1920er Jahre erweitert werden, und zwar in dreierlei Hinsicht. Erstens war die französische Perspektive bisher weitgehend vom Problem der Sicherheit dominiert³⁴, während auf deutscher Seite vor allem die Frage der Revision des Versailler Vertrags und, damit zusammenhängend, die der Kontinuität deut-

³⁰ Siehe Punkte IV und XIV der Vierzehn Punkte, in: MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 2, Nr. 399a.

³¹ Zusammenfassend hierzu: Jörg MEYER, Theorien zum Frieden im neuen Europa. Ein Beitrag zur Debatte um eine europäische Friedensordnung, Berlin 2000 (Berliner Europa-Studien, 8), S. 94–110 (Kritik am Konzept von Frieden durch Demokratie), S. 152–164 (Kritik am Institutionalismus-Modell, das dem Völkerbund zugrunde liegt), S. 211–224 (Kritik am Frieden durch Freihandel-Modell).

³² Es lassen sich, zurückgreifend auf die Definition Fetschers, mindestens drei Grundmodelle der Friedenssicherung im wilsonischen Konzept ausmachen: das des Weltstaats, das des Friedens durch Freihandel und das des Friedens durch Demokratie. Zu den verschiedenen Modellen vgl. Iring FETSCHER, Modelle der Friedenssicherung, München ²1973, S. 13–24 (Weltstaat), S. 38–43 (Frieden durch Freihandel) und S. 53–58 (Frieden durch Demokratie).

³³ Otto KIMMINICH, Einführung in das Völkerrecht, München u.a. ³1987, S. 84.

³⁴ So z.B. Clemens A. WURM, Die französische Sicherheitspolitik in der Phase der Umorientierung 1924–1926, Frankfurt a. M., Bern, Las Vegas 1979 (Europäische Hochschulschriften Reihe III, 115), S. 16; Stanislas JEANNESSON, Poincaré, la France et la Ruhr (1922–1924). Histoire d'une occupation, Straßburg 1998, S. 27.

scher Außen- und Großmachtspolitik im Mittelpunkt des Interesses standen³⁵. Stellt man jedoch den deutschen Revisionsanspruch und das französische Sicherheitsverlangen einander gegenüber, so wird schnell deutlich, daß diese beiden Konzepte sich gegenseitig ausschlossen³⁶: Frankreichs Sicherheit lag vor allem in der Verhinderung deutscher Revisionsansprüche begründet. Besonders die Entwicklung der Jahre 1924 bis 1929 zeigte aber, daß ein Ausgleich zwischen Deutschland und Frankreich in begrenztem Rahmen möglich war, trotz Revisions- und Sicherheitsstreben. Neben diesen beiden unzweifelhaft vorhandenen und wesentlichen Triebfedern der gegenseitigen Beziehungen muß es also noch ein »Mehr« gegeben haben, das diesen Ausgleich ermöglichte. Dieses »Mehr«, das wird in der Arbeit zu zeigen sein, lag darin begründet, daß sowohl Deutschland als auch Frankreich bereit waren, sich auf die Modernisierung ihrer Beziehungen einzulassen. Allerdings wurde diese Bereitschaft durch verschiedene Faktoren begrenzt, und Revisions- bzw. Sicherheitsforderungen waren hierfür sicherlich entscheidend.

Durch die Erweiterung um den Begriff der Modernisierung soll außerdem zweitens erreicht werden, die Geschichte der internationalen Beziehungen der 1920er Jahre nicht ausschließlich unter den bislang vorherrschenden Gesichtspunkten der Vorgeschichte zum Zweiten Weltkrieg und der Kontinuität deutschen Machtstrebens zu sehen³⁷. Der betrachtete Zeitraum war eben einerseits nicht nur von denjenigen deutschen Ambitionen geprägt, die im Angriffskrieg gegen Polen und bald darauf gegen fast den Rest der Welt gipfelten. Andererseits setzte in Frankreich unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg keineswegs eine Phase des kontinuierlichen Verfalls, der *décadence*³⁸, ein, die viele Historiker für die bittere Niederlage von 1940 verantwortlich machen³⁹. Es gilt des-

³⁵ So z.B. Marshall M. LEE, Wolfgang MICHALKA, *German Foreign Policy 1917–1933. Continuity or Break?*, Leamington Spa, Hamburg, New York 1987; zusammenfassend NIEDHART, *Außenpolitik*, S. 50f. Die Arbeit Krügers, die die neuen Ansätze der deutschen Außenpolitik hervorhebt, stellt letztlich nur die Antithese bzw. Erweiterung des Revisionsansatzes dar, vgl. KRÜGER, *Außenpolitik*, insbesondere S. 13–16.

³⁶ Siehe Franz KNIPPING, *Deutschland, Frankreich und das Ende der Locarno-Ära 1928–1931. Studien zur internationalen Politik in der Anfangsphase der Weltwirtschaftskrise*, München 1987, S. 1.

³⁷ Siehe NIEDHART, *Außenpolitik*, S. 41; MOORE, *Peace*, S. 6. Boyce stellt hierzu fest: »More fundamentally, the unceasing search for the origins of the Second World War and its consequences has probably had the unintended effect of ›flattening out‹ the inter-war period by highlighting the longevity of certain political and ideological tendencies or sources of instability and aggression. Thus the continuities are stressed far more than the discontinuities«, Robert BOYCE, *The Collapse of Globalisation in the Inter-War Period. Some Implications for Twentieth-Century History*, in: Gabriele CLEMENS (Hg.), *Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. und 20. Jahrhundert* (Festschrift Peter Krüger), Stuttgart 2001, S. 121–132, hier S. 121.

³⁸ So der Titel der Studie Duroselles: Jean-Baptiste DUROSELLE, *La Décadence*, Paris 1979.

³⁹ So z.B. Anthony ADAMTHWAITE, *Grandeur and Misery. France's Bid for Power in Europe, 1914–1940*, London, New York 1995, S. 15. Eine ähnliche Tendenz findet sich in

halb, den eigenständigen Charakter der Periode herauszuarbeiten, ohne aus dem Blick zu verlieren, daß die 1920er Jahre natürlich auch Vorgeschichte der 1930er Jahre und der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs waren. Es wäre unhistorisch, dies zu leugnen. Allerdings sind die 1920er Jahre ebenso Vorgeschichte zu heute, wo das Konzept des liberalen Modells der Friedenssicherung – besonders nach dem Zusammenbruch des sogenannten Ostblocks – im Rahmen einer neuen europäischen Sicherheitsarchitektur eine Renaissance feiert⁴⁰. Ebenso unhistorisch ist es deshalb, einen Determinismus zu konstruieren, der zwangsläufig vom Friedensschluß des Jahres 1919 in die Ereignisse der Jahre 1933 bis 1945 mündet. Darum ist es notwendig, die Ambiguitäten und Interdependenzen der Entwicklung herauszuarbeiten und die Freiheit der Entscheidung der Akteure zu akzeptieren. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß diese wiederum durch viele Faktoren – wie beispielsweise ihre Weltanschauung oder ihre Verfügungsgewalt über materielle Mittel – begrenzt (aber eben nicht determiniert!) werden.

Der Begriff der Modernisierung erlaubt es darüber hinaus drittens, Aspekte in die Untersuchung der internationalen wie bilateralen Beziehungen aufzunehmen, die bisher vernachlässigt wurden oder das Thema separater Untersuchungen waren, wie beispielsweise Wirtschaftsfragen⁴¹. Dabei beruht die Vernachlässigung ökonomischer Aspekte nicht so sehr darauf, daß diese nicht für einzelne Akteure herausgearbeitet worden wären: Die Literatur über Stresemann beispielsweise gibt beredt Auskunft darüber, welche wichtige Rolle wirtschaftliche Überlegungen in seinem politischen Denken einnahmen, die in einer »ökonomischen Variante deutscher Machtpolitik«⁴² gipfelten. Die Vernachlässigung ist vielmehr darin zu sehen, daß die politischen Konzepte und Ambitionen zu wenig mit den realwirtschaftlichen Gegebenheiten und Möglichkeiten verglichen wurden⁴³. Gerade aber in den komplexen Wechselwir-

dem Sammelband von Robert BOYCE (Hg.), *French Foreign and Defence Policy, 1918–1940. The Decline and Fall of a Great Power*, London, New York 1998, dessen einleitendes Kapitel vom Herausgeber mit »1940 as end and beginning in French inter-war history and historiography«, überschrieben ist. Zur Gegenposition siehe Clemens A. WURM, Frankreich und die Rolle Deutschlands in Europa während der Ära Briand-Stresemann, in: Gottfried NIEDHART, Detlef JUNKER, Michael W. RICHTER (Hg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim 1997, S. 150–170, hier S. 157f.; Robert FRANK, *La hantise du déclin. Le rang de la France en Europe, 1920–1960. Finances, défense, identité nationale*, Paris 1994, S. 159, 283.

⁴⁰ Siehe MEYER, *Theorien zum Frieden*, S. 7–9.

⁴¹ Die Untersuchung Pohls ist in diesem Zusammenhang nicht hilfreich, weil sie den Einfluß von Wirtschaftsinteressen auf die Außenpolitik der Weimarer Republik überbewertet, siehe Karl-Heinrich POHL, *Weimars Wirtschaft und die Außenpolitik der Republik 1924–1926. Vom Dawes-Plan zum internationalen Eisenpakt*, Düsseldorf 1979.

⁴² NIEDHART, *Außenpolitik*, S. 46.

⁴³ Wichtige Ausnahmen sind die Arbeiten Wurms zur Umorientierung der französischen Sicherheitspolitik und Soutous zur französischen Politik in Osteuropa: WURM, *Sicherheitspolitik und Georges-Henri SOUTOU, L'impérialisme du pauvre: la politique économique du*

kungen zwischen politischer und ökonomischer Sphäre liegen wichtige Ursachen für die Modernisierung der Außenpolitik wie auch für ihr Scheitern begründet⁴⁴.

Aus dem hier vorgestellten Modell der Modernisierung – als Prozeß der Beeinflussung der Außenpolitik durch das liberale Konzept der Friedenssicherung als wesentlicher Innovation – ergeben sich die zwei zentralen Fragestellungen dieser Arbeit: Erstens, inwieweit hat in den Jahren 1923 bis 1929 eine Modernisierung der deutsch-französischen Beziehungen stattgefunden, d.h. inwieweit haben die deutsche und die französische Diplomatie moderne Elemente in ihre Außenpolitik inkorporiert, und zweitens, wo lagen die Defizite im Modernisierungsprozeß und was waren die Ursachen hierfür? Lagen sie darin begründet, daß moderne Elemente nur unzureichend einbezogen wurden, oder war das liberale Modell etwa in sich selbst unschlüssig? Inwiefern waren diese Defizite ursächlich für das Scheitern der Modernisierung der Außenpolitik am Ende der 1920er Jahre? Aus diesen beiden Hauptfragen leiten sich weitere Untersuchungsthemen ab: Wer waren die Akteure der Modernisierung der Außenpolitik, wer ihre Gegner? Was waren deren Motive? Wie haben gesellschaftliche, wirtschaftliche und außenpolitische Rahmenbedingungen als hemmende oder fördernde Faktoren die Modernisierung der Außenpolitik beeinflußt?

Aus der Fragestellung ergibt sich der Untersuchungszeitraum der Arbeit: Bis zum Ruhrkampf waren die deutsch-französischen Beziehungen geprägt durch die bereits erwähnte »guerre froide«, in deren Klima das unzweifelhaft vorhandene Innovationspotential nicht genutzt werden konnte⁴⁵. Deshalb stellt der Ruhrkampf, der die Wende hin zur Modernisierung einleitete, den Ausgangspunkt der Untersuchung dar, wobei eine genaue Datierung dieser Wende aufgrund der prozessualen Entwicklung nicht möglich und auch wenig sinnvoll ist. Wie in Kapitel 3 dargestellt wird, fand der Umschwung zwischen September 1923 (Abbruch des Ruhrkampfs) und August 1924 (Londoner Konferenz) statt.

Ein Ende für den Betrachtungszeitraum zu finden, ist schwieriger. Die Untersuchung wird zeigen, daß die Modernisierung von Anfang an von Widersprüchlichkeiten geprägt war, die ihren Abbruch Anfang der 1930er Jahre begünstigten. Was letztlich auslösendes Moment für den Politikwechsel Ende der 1920er Jahre war und wann genau er einsetzte, ist weitgehend umstritten: Während Krüger den Tod Stresemanns (3. Oktober 1929), den Ausbruch der Weltwirtschaftskrise (»Schwarzer Donnerstag« am 24. Oktober 1929, gefolgt

gouvernement français en Europe centrale et orientale de 1918 à 1929. Essai d'interprétation, in: *Relations internationales* 7 (1976), S. 219–239.

⁴⁴ Siehe Philipp HEYDE, *Das Ende der Reparationen. Deutschland, Frankreich und der Young-Plan 1929–1932*, Paderborn u.a. 1998, S. 24f.

⁴⁵ Siehe Kap. 2.3.

vom »Schwarzen Dienstag« am 29. Oktober 1929), das Scheitern der Regierung Müller und den Übergang zum Präsidialregime Brünings (30. März 1930) als Anfang vom Ende der »republikanischen Außenpolitik« sieht⁴⁶, stellen beispielsweise Niedhart und Knipping die Erosion der 1923/24 etablierten Ordnung bereits in den Jahren 1927 bzw. 1928 fest⁴⁷. Da in unserem Modell der Modernisierung personale und strukturelle Aspekte eine Rolle spielen, kommt aber auch dem Wechsel des politischen Personals 1929, der übrigens auch in Frankreich stattfand⁴⁸, eine wichtige Rolle zu. Auch wenn der Tod Stresemanns, der Rücktritt Poincarés, die Weltwirtschaftskrise oder der Rücktritt Müllers allein nicht ursächlich das Ende der Modernisierung bewirkt haben und zurecht auf die Krisenerscheinungen ab 1927 hingewiesen worden ist, so ist doch meines Erachtens erst mit den Ereignissen Ende 1929/Anfang 1930 das vorläufige Ende einer Entwicklung erreicht. Diese sollen deshalb als Endpunkt der Arbeit dienen.

Die Gliederung dieser Untersuchung ergibt sich aus der Fragestellung einerseits und der Periodisierung andererseits. Nach den einleitenden Überlegungen dieses Abschnittes werden im zweiten Kapitel strukturelle Aspekte der Modernisierung der Außenpolitik erläutert. Im Mittelpunkt stehen dabei der Versailler Vertrag und die administrativen Reformen im Quai d'Orsay und im Auswärtigen Amt (AA), mit denen auf die neuen Anforderungen an die Außenpolitik reagiert wurde. Dort wird ebenfalls kurz die Entwicklung der Jahre 1919 bis 1922 dargestellt und untersucht, weshalb der Modernisierungsprozeß trotz verschiedener innovativer Ansätze bis 1922/23 weitgehend blockiert blieb. Im Anschluß daran werden der Ruhrkampf und der Dawes-Plan als auslösende Momente des Modernisierungsprozesses betrachtet. Das vierte Kapitel bildet den Schwerpunkt der Untersuchung und befaßt sich mit dem Prozeß der Modernisierung in den Jahren 1924–1929. Da das Ziel des liberalen Modells der Friedenssicherung, die dauerhafte Sicherung eines gerechten Friedens, vor allem durch den Auf- und Ausbau tragfähiger kollektiver Sicherheitsstrukturen und der Etablierung eines liberalen internationalen Handelssystems erreicht werden sollte, wird sich die Gliederung dieses Teils an diesen beiden Hauptlinien des Konzeptes orientieren. Im sicherheitspolitischen Teil werden unter

⁴⁶ Siehe KRÜGER, Außenpolitik, S. 161.

⁴⁷ Siehe Gottfried NIEDHART, Internationale Beziehungen 1917–1947, Paderborn u.a. 1989, S. 80–82; KNIPPING, Locarno-Ära, S. 4.

⁴⁸ Poincaré mußte aufgrund eines Prostataleidens im Sommer 1929 zurücktreten (siehe Aufzeichnung Köpke (28.7.1929), Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), R 7050). Im gleichen Jahr verstarben Marschall Foch und Clemenceau, siehe René RÉMOND, Frankreich im 20. Jahrhundert, Stuttgart 1994 (Geschichte Frankreichs, 6), S. 152f. Briands Rücktritt erfolgte zwar erst Anfang 1932, doch sank sein Einfluß innerhalb der Regierung Tardieu ab 1930 zunehmend, siehe Christian DELPORTE, La III^e République, Bd. 3: 1919–1940: De Raymond Poincaré à Paul Raynaud, Paris 1998 (Histoire politique de la France, 3), S. 204.

anderem Locarno, Deutschlands Eintritt in den Völkerbund, die internationalen Abrüstungsbemühungen und der Kellogg-Briand-Pakt sowie deren Bedeutung für den Modernisierungsprozeß untersucht. Anschließend wird dargestellt, wie die deutsch-französischen Beziehungen durch die zweite Säule des liberalen Friedensmodells – die Liberalisierung des Außenhandels – beeinflußt wurden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Verhandlungen zum deutsch-französischen Handelsvertrag und die Weltwirtschaftskonferenz von 1927 und ihre Folgen. Weil die Reparationen bedeutenden Einfluß auf die Gestaltung der deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen hatten, wird dieser Teil mit einer etwas genaueren Betrachtung dieses Problembereichs eingeleitet. Der Aufbau demokratischer Strukturen im Innern der Staaten, der dritte Hauptaspekt des liberalen Konzepts, wird dagegen nur am Rande thematisiert. Dies geschieht vor allem deshalb, weil der Einfluß des Auslandes auf die demokratische Entwicklung eines Staates – außer im Falle eines von außen erzwungenen Regimewechsels⁴⁹ – nur sehr mittelbar ist und diese sehr viel stärker von innenpolitischen Einflüssen geprägt ist. Eine Untersuchung dieser Frage würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Im letzten Kapitel werden die Ergebnisse zusammengefaßt und die Frage untersucht, warum die Modernisierung der deutsch-französischen Beziehungen 1929/1930 zum Abbruch kam. Der Europa-Plan Briands wird einen Schwerpunkt dieser Überlegungen bilden.

Anspruch dieser Studie ist es, die deutsche und die französische Seite möglichst gleichberechtigt zu betrachten. Dieser Anspruch muß sich natürlich in der Quellenauswahl widerspiegeln, was allerdings einige Schwierigkeiten bereitete: Während im Falle Deutschlands in wesentlich größerem Umfang auf veröffentlichtes Material, z.B. aus den »Akten zur deutschen Auswärtigen Politik« oder den »Akten der Reichskanzlei«, zurückgegriffen werden konnte, fehlen solche Publikationen für die französische Seite fast völlig⁵⁰. Durch entsprechend umfangreichere Recherchen in französischen Archiven habe ich versucht, diese Schiefelage etwas auszugleichen. Ein ungleich größeres Problem ergibt sich jedoch daraus, daß viele Quellen in Frankreich schwieriger einzusehen oder gar nicht vorhanden sind⁵¹. Beispielsweise gibt es keine offi-

⁴⁹ Dabei sollte nicht vergessen werden, daß die USA auch für einen Regimewechsel in Deutschland in den Krieg gezogen sind, siehe Rede Wilsons vor dem Kongreß (2.4.1917), in: MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 1, Nr. 102.

⁵⁰ Die »Documents diplomatiques français« der *série* 1920–1932 liegen erst für den Zeitraum 1920–1921 vor.

⁵¹ Zur Quellenproblematik siehe HEYDE, Reparationen, S. 32f.; Hagspiel weist darauf hin, daß infolge des Zweiten Weltkrieges und der Verlagerung der Archivbestände des Quai d'Orsay nach Berlin viele Unterlagen verloren gegangen sind, siehe Hermann HAGSPIEL, Verständigung zwischen Deutschland und Frankreich? Die deutsch-französische Außenpolitik der zwanziger Jahre im innenpolitischen Kräftefeld beider Länder, Bonn 1987 (Pariser Historische Studien, 24), S. 17.

ziellen Aufzeichnungen über die Sitzungen des Ministerrats, also dessen, was den deutschen Kabinettsprotokollen entspricht⁵². Auch wichtige persönliche Zeugnisse und Aufzeichnungen fehlen: Briand galt als ausgesprochen schreibfaul⁵³, Philippe Berthelot, über lange Jahre *secrétaire général* des französischen Außenministeriums (eine Position, die der des Staatssekretärs in einem deutschen Ministerium ähnlich war), verbrannte nach seinem Ausscheiden aus dem Quai d'Orsay seine Papiere, wodurch ein wichtiger Quellenbestand verloren gegangen ist⁵⁴. Über viele Vorgänge scheinen gar keine Aufzeichnungen zu bestehen⁵⁵. Trotz aller Bemühungen, einen Ausgleich zu schaffen, besteht also eine gewisse, zum Teil unvermeidbare Asymmetrie der Quellenlage.

Die Fragestellung, die der Auswertung der Quellen zugrunde liegt, ist, wie die jeweiligen Außenministerien in der Konzeption und Durchführung ihrer Politik durch verschiedene modernisierungsfördernde und -hemmende Faktoren beeinflusst worden sind und wie sie selbst die Modernisierung vorangetrieben haben. Um ein vollständigeres Bild dieser Faktoren, besonders der wirtschaftlichen, zu gewinnen, wurden auch andere Quellenbestände einbezogen, so vor allem aus dem Reichswirtschaftsministerium (RWiM) und dem Ministère du commerce, die bei Handelsvertragsverhandlungen und Reparationsfragen Einfluß auf außenpolitische Themen nahmen. Im Falle Frankreichs wurde auch das Finanzministerium berücksichtigt, da die Bestände des Handelsministeriums sich als wenig aufschlußreich für das Thema erwiesen haben. Ergänzenden Charakter haben die herangezogenen Quellenbestände der beiden Zentralbanken, der Reichsbank und der Banque de France, und verschiedene andere Quellenbestände, die vor allem Privatbanken umfassen, welche sich aber insgesamt für die Fragestellung als recht dürftig erwiesen haben⁵⁶.

Bisher gibt es keine umfassende Darstellung der deutsch-französischen Beziehungen für den Untersuchungszeitraum⁵⁷. Einige Untersuchungen, wie die

⁵² Siehe ADAMTHWAITE, Grandeur, S. 11; Jacques BARIÉTY, Les relations franco-allemandes après la première guerre mondiale 10 novembre 1918–10 janvier 1925. De l'exécution à la négociation, Paris 1977, S. 635.

⁵³ Siehe Emmanuel PERETTI DELLA ROCCA, Briand et Poincaré (souvenirs), in: Revue de Paris Nr. 43/24 (1936), S. 767–788, hier S. 767f.

⁵⁴ Siehe ADAMTHWAITE, Grandeur, S. 114.

⁵⁵ Z.B. über die Motivation Poincarés zur Unterstützung der Putschisten im Rheinland und die Zustimmung zur Einsetzung der späteren Dawes-Kommission (siehe BARIÉTY, Relations franco-allemandes, S. 249) oder die französischen Vorbereitungen zu den Gesprächen in Chequers, wo Herriot und MacDonald die Umsetzung des Dawes-Plans besprachen (siehe ibid. S. 392).

⁵⁶ Zu Einzelheiten vgl. Quellenverzeichnis.

⁵⁷ Siehe KNIPPING, Locarno-Ära, S. 3. Die Arbeit Maxelons (Michael-Olaf MAXELON, Stressemann und Frankreich 1924–1929. Deutsche Politik der Ost-West-Balance, Düsseldorf 1972) ist insofern wenig hilfreich, weil die französische Seite unzureichend berücksichtigt wird und seine Auffassung von der Ost-West-Balance inzwischen als überholt gelten kann, siehe NIEDHART, Außenpolitik, S. 90f.

Bariétys⁵⁸, enden früher, andere, so z.B. die von Knipping⁵⁹, beginnen später. Dies ist insofern verwunderlich, als die deutsch-französischen Beziehungen eine zentrale Rolle in den internationalen bzw. europäischen Beziehungen einnahmen⁶⁰, und der Zeitraum, vor allem wegen der Entspannung zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern, von besonderem Interesse ist. Die Studie Hagspiels bleibt – was sicherlich eine Ursache darin hat, daß seine Fragestellung eine andere ist – unbefriedigend, weil einige wichtige Ereignisse, wie z.B. der deutsch-französische Handelsvertrag von 1927, weitgehend ausgeklammert bleiben⁶¹. Insgesamt, und dies trifft besonders für Frankreich zu, gibt es ein doppeltes Ungleichgewicht in der Forschungslage, und zwar dergestalt, daß die 1920er Jahre generell weniger untersucht sind als die 1930er Jahre und die zweite Hälfte der 1920er Jahre wiederum weniger gut erforscht ist als die erste⁶².

Über Einzelaspekte, die die Außenpolitik Deutschlands und Frankreichs in dieser Zeit betreffen, gibt es zahlreiche neuere Untersuchungen, so z.B. zum Ruhrkampf⁶³, zum Kellogg-Briand-Pakt⁶⁴, zum Young-Plan⁶⁵ oder zur Weltwirtschaftskonferenz⁶⁶. Das gesellschaftliche und wirtschaftsgeschichtliche Umfeld ist, zumindest in seinen groben Zügen, erforscht⁶⁷. Über viele der Akteure, die eine Rolle in den deutsch-französischen Beziehungen spielten, gibt es Biographien⁶⁸. Vor allem zu Stresemann gab es in den letzten Jahren einige neue Studien⁶⁹. Dieses wiedererwachte Interesse an »Weimars größtem

⁵⁸ BARIÉTY, *Relations franco-allemandes*.

⁵⁹ KNIPPING, *Locarno-Ära*.

⁶⁰ Siehe *ibid.* S. 5.

⁶¹ Hagspiel erwähnt den deutsch-französischen Handelsvertrag lediglich vier Mal (HAGSPIEL, *Verständigung*, S. 236, 334, 339f., 360), ohne jedoch dessen Ergebnisse kritisch zu bewerten.

⁶² Siehe RÉMOND, *Frankreich*, S. 19; WURM, *Rolle Deutschlands*, S. 151.

⁶³ JEANNESSON, *Poincaré*; Conan FISCHER, *The Ruhr Crisis, 1923–1924*, Oxford, New York 2003.

⁶⁴ Eva BUCHHEIT, *Der Briand-Kellogg-Pakt von 1928. Machtpolitik oder Friedensstreben?*, Münster 1998.

⁶⁵ HEYDE, *Reparationen*.

⁶⁶ Matthias SCHULZ, *Deutschland der Völkerbund und die Frage der europäischen Wirtschaftsordnung, 1925–1933*, Hamburg 1997 (Beiträge zur deutschen und europäischen Geschichte, 19).

⁶⁷ Vgl. die bibliographischen Angaben in Kap. 2.

⁶⁸ Vgl. *Literaturverzeichnis*.

⁶⁹ Zusammenfassend hierzu: Karl Heinrich POHL, *Gustav Stresemann. Überlegungen zu einer neuen Biographie*, in: DERS. (Hg.), *Politiker und Bürger. Gustav Stresemann und seine Zeit*, Göttingen 2002, S. 13–40. Im einzelnen ist hinzuweisen auf: Christian BAECHLER, *Gustave Stresemann (1878–1929). De l'impérialisme à la sécurité collective*, Straßburg 1996; Jonathan WRIGHT, *Gustav Stresemann. Weimar's Greatest Statesman*, Oxford u.a. 2002; Eberhard KOLB, *Gustav Stresemann*, München 2003; John P. BIRKELUND, *Gustav Stresemann. Patriot und Staatsmann. Eine Biographie*, Hamburg 2003.

Staatsmann«⁷⁰ findet jedoch keine Entsprechung bei anderen beteiligten Personen⁷¹, vor allem nicht bei den hohen Beamten⁷².

Allerdings gibt es auch einige Bereiche, die nicht oder nur kaum erforscht sind. Dies gilt z.B. für den deutsch-französischen Handelsvertrag. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die deutsch-französischen Wirtschaftsbeziehungen in der zweiten Hälfte der 1920er Jahre in ihrem gesamten Umfang noch nicht umfassend dargestellt wurden.

Nach diesen einleitenden Überlegungen soll nun die Modernisierung der Außenpolitik und ihr Einfluß auf die deutsch-französischen Beziehungen 1923 bis 1929 untersucht werden. Den Anfang werden dabei die Rahmenbedingungen der Modernisierung, vor allem der Versailler Vertrag und die administrativen Reformen im AA und dem Quai d'Orsay machen.

⁷⁰ So der Untertitel von WRIGHT, Stresemann.

⁷¹ Eine Ausnahme bildet Poincaré, vgl. hierzu: John F. V. KEIGER, Raymond Poincaré, Cambridge u.a. 1997; François ROTH, Raymond Poincaré. Un homme d'État républicain, Paris 2000.

⁷² Über Berthelot und den französischen Botschafter in Berlin, de Margerie, gibt es Biographien: Jean-Luc BARRÉ, Philippe Berthelot. L'éminence grise, 1866–1934, Paris ²1998; Bernard AUFFRAY, Pierre de Margerie (1861–1942) et la vie diplomatique de son temps, Paris 1976. Über Jacques Seydoux gibt es einen Aufsatz von Nicole JORDAN, The Reorientation of French Diplomacy in the mid-1920s: the Role of Jacques Seydoux, in: English Historical Review, Bd. 117, Heft 473 (2002), S. 867–888. Über die wichtigen deutschen Spitzenbeamten existieren hingegen nur wenige Studien, vgl. Peter KRÜGER, Carl von Schubert und die deutsch-französischen Beziehungen, in: Stephen A. SCHUKER (Hg.), Deutschland und Frankreich. Vom Konflikt zur Aussöhnung. Die Gestaltung der westeuropäischen Sicherheit 1914–1963, München 2000 (Schriften des historischen Kollegs, Kolloquien, 46), S. 73–96.

2. RAHMENBEDINGUNGEN UND VORGESCHICHTE DER MODERNISIERUNG DER AUSSENPOLITIK

Wie jede historische Entwicklung war die Modernisierung der Außenpolitik Teil einer komplexen historischen Wirklichkeit. Politische, wirtschaftliche und kulturelle Einflüsse erzeugten Handlungsspielräume und -begrenzungen für die außenpolitischen Akteure, die diesen verschiedene Optionen ermöglichten oder verschlossen¹. Man kann deshalb »Geschichte nicht mehr als einen ›geradlinig verlaufenden‹ und ›totalisierenden‹ Prozeß einer dynamisch fortschreitenden Entwicklung auffassen«². Dennoch wird sie bestimmt durch das, »what occurred (or might occur) in the context of what could have happened (or could happen), and in the demarcation of this from what could not«³.

Der Historiker befindet sich bei der Beleuchtung dieser Handlungsspielräume in einem Dilemma. Während nämlich die geschriebene Geschichte nach Linearitäten, Kausalitäten und Kontinuitäten sucht⁴, verläuft der eigentliche historische Prozeß doch ganz anders: Es werden, beschränkt auf die Dauer des winzigen Augenblicks, den man die Gegenwart nennt, parallel Entscheidungen getroffen, aus denen sich Linearitäten oder Kontinuitäten erst in der Rückschau als Konstrukt ergeben⁵.

Dies hat natürlich auch Einfluß darauf, welche Informationen dem Handelnden und dem Historiker zur Verfügung stehen. Der Geschichtsschreiber hat den Vorteil, daß er die Ergebnisse einer Entscheidung oder einer Entwicklung kennt – was ihn jedoch leicht zu jenem »creeping determinism«⁶ verleitet, der ihn in der Nachschau scheinbar zwangsläufige Handlungsverläufe zeichnen läßt, die in der Realität nie bestanden haben. Das historische Subjekt dagegen verfügt über das, was an dieser Stelle als Gegenwartswissen bezeichnet werden soll. Zwar weiß es nicht unbedingt, welches Ergebnis seine Entscheidung haben wird, doch verfügt es über das Bewußtsein der momentanen Lage, kennt Freund und Feind (und die Abstufungen dazwischen), weiß über all die

¹ Siehe KNIPPING, Locarno-Ära, S. 5.

² Hans Ulrich GUMBRECHT, 1926. Ein Jahr am Rande der Zeit, Frankfurt a. M. 2001, S. 10.

³ Isaiah Berlin, zitiert nach: Niall FERGUSON, Virtual History. Towards a ›chaotic‹ theory of the past, in: DERS. (Hg.), Virtual History. Alternatives and Counterfactuals, London, Basingstoke, Oxford 1998 [Taschenbuchausgabe der Erstauflage von 1997], S. 1–90, hier S. 83f.

⁴ Siehe Ferdinand SEIBT, Die Zeit als Kategorie der Geschichte und als Kondition des historischen Sinns, in: Heinz GUMIN, Heinrich MEIER (Hg.), Die Zeit. Dauer und Augenblick, München, Zürich ²1990 (Veröffentlichungen der Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 2), S. 149.

⁵ Siehe *ibid.* S. 149f.

⁶ Zum Problem des creeping determinism vgl. Malcolm GLADWELL, A Critic at Large. The Problem with Intelligence Reform, in: The New Yorker (10.3.2003), S. 83–88.

»weichen« Faktoren Bescheid, die aus Quellen nur sehr schwierig oder gar nicht zu erschließen – und zu verstehen – sind. Die Rekonstruktion dieses Gegenwartswissens⁷ würde aber den Rahmen dieser Arbeit sprengen, weshalb an dieser Stelle der Hinweis auf die umfangreiche wissenschaftliche Literatur genügen muß: In Deutschland wie in Frankreich wurde die Außenpolitik durch die Instabilität des politischen Systems beeinflusst⁸, wobei die Situation in Deutschland insofern eine schwierigere war, weil von weiten Teilen der Bevölkerung die neue republikanische Staatsform in Frage gestellt wurde⁹, während dies in Frankreich kaum der Fall war¹⁰. Pazifisten einerseits und Nationalisten andererseits stellten konträre außenpolitische Forderungen an die Außenpolitik ihrer Regierungen¹¹.

⁷ Zu diesem Gegenwartswissen und der nur bedingten Rekonstruierbarkeit eben dieses Wissens vgl. GUMBRECHT, 1926, S. 460–465.

⁸ Zur politischen Entwicklung Europas in der Zwischenkriegszeit vgl. Volker BERGHAIN, Europa im Zeitalter der Weltkriege. Die Entfesselung und Entgrenzung der Gewalt, Frankfurt a. M. 2002; Walther L. BERNECKER, Europa zwischen den Weltkriegen 1914–1945, Stuttgart 2002 (Handbuch der Geschichte Europas, 9); Gunther MAI, Europa 1918–1939. Mentalitäten, Lebensweisen, Politik zwischen den Weltkriegen, Stuttgart 2001; Horst MÖLLER, Europa zwischen den Weltkriegen, München 1998 (OGG, 21). Zu Deutschland in der Zwischenkriegszeit vgl. Karl Dietrich BRACHER, Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie, Villingen ³1960 (Schriften des Instituts für politische Wissenschaft der FU Berlin, 4); DERS., Manfred FUNKE, Hans-Adolf JACOBSEN (Hg.), Die Weimarer Republik 1918–1933. Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Bonn 1988 (Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, 251); Eberhard KOLB, Die Weimarer Republik, München ³1993 (OGG, 16); Horst MÖLLER, Weimar. Die unvollendete Demokratie, München ³1994 (dtv Deutsche Geschichte der neuesten Zeit, ohne Bandzählung); Hans MOMMSEN, Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar 1918–1933, überarb. u. aktual. Aufl., Berlin 1998; Detlev J. K. PEUKERT, Die Weimarer Republik. Krisenjahre der Moderne, Frankfurt a. M. 1987; Hagen SCHULZE, Weimar. Deutschland 1918–1933, durchges. Aufl. [ohne Zählung], Berlin 1994, Heinrich August WINKLER, Weimar 1918–1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie, durchges. Aufl. [ohne Zählung], München 1998. Zu Frankreich: Philippe BERNARD, Pierre DUBIEF, The Decline of the Third Republic 1914–1938, [Nachdruck der ersten Taschenbuchaufl. 1988], Cambridge 1993 (The Cambridge History of Modern France, 5); Gisèle und Serge BERSTEIN, La Troisième République. Les noms, les thèmes, les lieux, Paris 1987 (Les grandes encyclopédies du monde de..., hg. v. Xavier BROWAEYS); Serge BERSTEIN, Pierre MILZA, Histoire de la France au XX^e siècle, Bd. 1: 1900–1930, Brüssel ²1999; Charles BLOCH, Die Dritte französische Republik. Entwicklung und Kampf einer parlamentarischen Demokratie (1870–1940), Stuttgart 1972; DELPORTE, III^e République; Jean Marie MAYEUR, La vie politique sous la III^e République 1870–1940, Paris 1984; Jean-Yves MOLLIER, Jocelyne GEORGE, La plus longue des républiques 1870–1940, Paris 1994; Frédéric MONIER, Les années 20 (1919–1930), Paris 1999 (La France contemporaine, ohne Bandzählung); René REMOND, La république souveraine. La vie politique en France 1879–1939, Paris 2002; DERS., Frankreich.

⁹ Siehe MÖLLER, Weimar, S. 214.

¹⁰ Siehe MAYEUR, Vie politique, S. 256.

¹¹ Jacques BARIÉTY, Antoine FLEURY (Hg.), Mouvements et initiatives de paix dans la politique internationale: 1867–1928. Actes du colloque tenu à Stuttgart 29–30 août 1985, Bern 1987; Robert H. FERRELL, Peace in Their Time. The Origins of the Kellogg-Briand-Pact,

Natürlich belastete auch die vor allem in Deutschland schleppende wirtschaftliche Entwicklung¹² die Außenpolitik – einmal ganz direkt die Außenwirtschaftspolitik, aber, durch die Verschärfung der sozialen und politischen Gegensätze, die politische Entwicklung insgesamt.

New Haven, London 1952, insbes. S. 16–20; Ilde GORGUET, *Les mouvements pacifistes et la réconciliation franco-allemande dans les années vingt (1919–1931)*, Bern u.a. 1999; Karl HOLL, *Pazifismus in Deutschland*, Frankfurt a. M. 1988; Keith ROBBINS, *European Peace Movements and Their Influence on Policy after the First World War*, in: Rolf AHMANN, Adolf M. BIRKE, Michael HOWARD (Hg.), *The Quest for Stability. Problems of Western European Security 1918–1957*, Oxford u.a. 1993, S. 73–86.

¹² Zur Entwicklung der europäischen bzw. Weltwirtschaft: Gerald AMBROSIUS, W. H. HUBBARD, *Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Europas im 20. Jahrhundert*, München 1986; Youssef CASSIS (Hg.), *Finance and Financiers in European History, 1880–1960*, Cambridge u.a. 1992; Carlo M. CIPOLLA, Knut BORCHARDT (Hg.), *Europäische Wirtschaftsgeschichte*, Bd. 5: *Die europäischen Volkswirtschaften im zwanzigsten Jahrhundert*, Stuttgart, New York 1980; Wolfram FISCHER u.a. (Hg.), *Handbuch der europäischen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 6: *Europäische Wirtschafts- und Sozialgeschichte vom Ersten Weltkrieg bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1987; Georges DUPEUX (Hg.), *Guerres et crises 1914–1917*, Paris 1977

(*Histoire économique et sociale du monde*, 5); Peter MATHIAS, Sidney POLLARD (Hg.), *The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies*, Cambridge u.a. 1989 (*The Cambridge Economic History of Europe*, 8); Barry EICHENGREEN, *Vom Goldstandard zum Euro. Die Geschichte des internationalen Währungssystems*, Berlin 2000. Zu Deutschland: Gerald AMBROSIUS, *Von Kriegswirtschaft zu Kriegswirtschaft*, in: Michael NORTH (Hg.), *Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Ein Jahrtausend im Überblick*, München 2000, S. 282–350; DERS., *Staat und Wirtschaftsordnung. Eine Einführung in Theorie und Geschichte*, Stuttgart 2001 (*Grundzüge der modernen Wirtschaftsgeschichte*, 3); Hermann AUBIN, Wolfgang ZORN (Hg.), *Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte*, Bd. 2: *Das 19. und 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1976; Gerald D. FELDMAN, *The Great disorder. Politics, Economics, and Society in the German Inflation 1914–1924*, New York, Oxford 1997; Friedrich-Wilhelm HENNING, *Das industrialisierte Deutschland 1914–1992*, Paderborn u.a. ⁸1993; Harold JAMES, *The German Slump. Politics and Economics 1924–1936*, Oxford 1986; Hans MOMMSEN, Dietmar PETZINA, Bernd WEISBROD (Hg.), *Industrielles System und politische Entwicklung in der Weimarer Republik. Verhandlungen des Internationalen Symposiums in Bochum vom 12.–17. Juni 1973*, Düsseldorf 1974; Albrecht RITSCHL, *Deutschlands Krise und Konjunktur. Binnenkonjunktur, Auslandsverschuldung und Reparationsproblem zwischen Dawes-Plan und Transfersperre*, Berlin 2002. Zu Frankreich: Fernand BRAUDEL, Ernest LABROUSSE (Hg.), *Histoire économique de la France*, Bd. 4: *L'ère industrielle et la société d'aujourd'hui (siècle 1880–1980)*, Paris 1979; François CARON, *Histoire économique de la France XIX^e–XX^e siècle*, Paris ²1995; Jean-Noël JEANNENEY, *L'argent caché. Milieux d'affaires et pouvoirs politiques dans la France du XX^e siècle*, Paris ²1984; DERS., *François de Wendel en république. L'argent et le pouvoir, 1914–1940*, 3 Bde., Lille 1976; Richard F. KUISEL, *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XX^e siècle*, Paris 1984; Georges LEFRANC, *Les organisations patronales en France. Du passé au présent*, Paris 1976; Maurice LEVY-LEBOYER (Hg.), *Histoire de la France industrielle*, Paris 1996; Aimée MOUTET, *Les logiques de l'entreprise. La rationalisation dans l'industrie française de l'entre-deux-guerres*, Paris 1997 (Diss. Paris 1992, *Civilisations et sociétés*, 93); Jacques NÉRÉ, *Le problème du mur d'argent. Les crises du franc (1924–1926)*, Paris 1985; Alfred SAUVY, *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, 4 Bde., Paris 1965–1975.

Wie gesagt, auf eine detaillierte Darstellung dieser Zusammenhänge muß hier verzichtet werden. Dennoch sollen zwei Aspekte, die wichtige Rahmenbedingungen für die Modernisierung der Außenpolitik und die deutsch-französischen Beziehungen darstellten und eng mit dem eigentlichen Thema dieser Studie zusammenhängen, etwas genauer erörtert werden. Es handelt sich dabei um den Versailler Vertrag und dessen Auswirkungen auf das internationale System der 1920er Jahre und die administrativen Reformen in den auswärtigen Diensten Deutschlands und Frankreichs, die die technischen Voraussetzungen für eine moderne Außenpolitik schufen.

2.1. Versailler Vertrag und internationales System

Der Versailler Vertrag, »das am meisten geschmähte und am wenigsten gelesene Schriftstück der Geschichte«¹³, bildete eine der wesentlichen Grundlagen der internationalen Staatenordnung der Zwischenkriegszeit und hatte somit eine zentrale Bedeutung für die Modernisierung der Außenpolitik. Dabei sollte allerdings nicht vergessen werden, daß das europäische Staatensystem nicht ausschließlich auf dem Versailler Vertrag ruhte, sondern auch auf den anderen sogenannten Vorortverträgen zwischen den Alliierten und Assoziierten und Österreich, Bulgarien, Ungarn und der Türkei¹⁴. In einem weiteren Kontext gehören auch die Beziehungen Frankreichs und Deutschlands zu Großbritannien, den USA, den neu entstandenen Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas und zur Sowjetunion dazu¹⁵.

London setzte nach dem Krieg seine Gleichgewichtspolitik fort, indem es sowohl eine deutsche wie auch eine französische Hegemonie – wirtschaftlich wie politisch – auf dem europäischen Kontinent zu vermeiden suchte¹⁶. Um die negativen Folgen, die der Erste Weltkrieg auf die eigene Wirtschaft und das Empire gehabt hatte, aufzuarbeiten, versuchte es, auf dem europäischen Festland Stabilität zu schaffen¹⁷. Insofern bremste es Frankreich bei seinen

¹³ David Lloyd George, zitiert nach: Ferdinand CZERNIN, *Die Friedensstifter. Männer und Mächte um den Versailler Vertrag*, Bern, München 1968, S. 7.

¹⁴ Siehe KOLB, *Weimarer Republik*, S. 34.

¹⁵ Siehe MÖLLER, *Europa*, S. 19.

¹⁶ Siehe Stephanie SALZMANN, *Großbritannien und Deutschland während der Locarno-Ära. Persönliche Sympathien im Konflikt mit nationalen Interessen*, in: Gottfried NIEDHART, Detlef JUNKER, Michael W. RICHTER (Hg.), *Deutschland in Europa. Nationale Interessen und internationale Ordnung im 20. Jahrhundert*, Mannheim 1997, S. 233–245, hier S. 235.

¹⁷ Siehe Philip TOWLE, *British Security and Disarmament Policy in Europe in the 1920s*, in: Rolf AHMANN, Adolf M. BIRKE, Michael HOWARD (Hg.), *The Quest for Stability. Problems of Western European Security 1918–1957*, Oxford u.a. 1993, S.127–153, hier S. 127.

Versuchen, den Versailler Vertrag allzu strikt durchzusetzen, und stand den Forderungen der deutschen Außenpolitik durchaus maßvoll gegenüber, gab es doch eine Reihe von gemeinsamen Interessen mit dem ehemaligen Kriegsgegner: England war an einer raschen wirtschaftlichen Gesundung Deutschlands interessiert, um dort seine Waren absetzen zu können¹⁸, und es sah Deutschland als wichtiges Bollwerk gegen die bolschewistische Gefahr¹⁹.

Für Frankreich blieb Großbritannien, das sein Kriegsbündnis mit Paris nicht erneuert hatte, der wichtigste außenpolitische Bezugspunkt, doch waren die bilateralen Beziehungen durch vielerlei Probleme belastet²⁰: London glaubte, die Ambitionen Polens, des wichtigsten Verbündeten Frankreichs im Osten, destabilisiere die Lage gerade dort, wo sie ohnehin am prekärsten in Europa sei²¹. In den übrigen Staaten Osteuropas kollidierten vor allem die wirtschaftlichen Interessen Londons und Paris²². Auch in anderen Bereichen gab es zahlreiche Konflikte zwischen beiden Ländern: In der Türkeipolitik; im Nahen Osten, wo es um konkurrierende Erdölinteressen ging²³; bei dem dornigen Problem der interalliierten Schulden, das ja nicht nur Frankreich und die USA betraf, sondern auch zwischen Frankreich und Großbritannien bestand²⁴; in der Deutschland- und Reparationspolitik, in der London, wie am Beispiel des Ruhrkampfes zu sehen sein wird, andere Interessen als Paris hatte und folglich die Meinungen weit auseinandergingen²⁵.

Vergleicht man die lange Liste der Streitpunkte, die zwischen Paris und London bestanden, mit der kurzen, die Deutschland und Großbritannien betrafen, stellt sich die Frage, warum England Frankreich in seinen Beziehungen weiter die Priorität einräumte²⁶ und sich nicht stärker gegen Paris auf die Seite

¹⁸ Siehe Constanze BAUMGART, *Stresemann und England*, Köln, Weimar, Wien 1996 (Diss. Köln 1995), S. 98.

¹⁹ Siehe Christoph JAHR, *Britische Außenpolitik unter dem Eindruck von Versailles*, in: Gerd KRUMEICH (Hg.), *Versailles 1919. Ziele – Wirkung – Wahrnehmung*, Essen 2001 (Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte – Neue Folge, 14), S. 113–125, hier S. 120.

²⁰ Zusammenfassend siehe Hans Otto SCHÖTZ, *Der britisch-französische Gegensatz in der Deutschlandpolitik am Beispiel des Versuchs der Gründung einer Notenbank für die besetzten Gebiete am Jahreswechsel 1923/24. Thesen und Fragestellungen zur Problematik der Europapolitik beider Großmächte vor der deutschen Stabilisierung*, in: Gerald D. FELDMAN u.a. (Hg.), *Konsequenzen der Inflation*, Berlin 1989 (Einzelveröffentlichungen der Historischen Kommission zu Berlin, 67), S. 125–147, hier S. 142–144.

²¹ Siehe Piotr S. WANDYCZ, *The Twilight of French Eastern Alliances 1926–1936. Franco-Czechoslovakian-Polish relations from Locarno to the Remilitarisation of the Rhineland*, Princeton 1988, S. 4.

²² Siehe Magda ADÁM, *The Little Entente and Europe, 1920–1929*, Budapest 1993, S. 50f.

²³ Siehe Jean-Baptiste DUROSELLE, *Histoire des relations internationales de 1919 à 1945*, Paris¹²2001, S. 27.

²⁴ Siehe Denise ARTAUD, *La question des dettes interalliées et la reconstruction de l'Europe 1917–1929*, Bd. 1, Paris 1978 (Diss. Paris 1976), S. 62.

²⁵ Siehe NIEDHART, *Außenpolitik*, S. 16f.

²⁶ Siehe BAUMGART, *England*, S. 109.

Berlins stellte. Sicherlich machte die französisch-britische Waffenbrüderschaft im Ersten Weltkrieg gegen den »boche« bzw. die »huns« ein solches Revirement psychologisch nur schwer denkbar. Außerdem betrieb Großbritannien nicht erst seit 1938 eine Politik des Appeasements, und nicht nur gegenüber Deutschland²⁷. Nach der Logik des Appeasements mußte gerade auf das Land mäßigend eingegangen werden, das am ehesten in der Lage war, britische Ansprüche in Frage zu stellen oder zu bedrohen, und das war – vor wie nach dem Ersten Weltkrieg – nun gerade nicht Deutschland, sondern Frankreich. Die Entente Cordiale vom 8. April 1904²⁸ zwischen London und Paris stand ebenso in dieser Tradition wie die britische Nachkriegspolitik nach 1918. In die Logik des Arguments paßt, daß die englische Regierung dazu neigte, die Macht Frankreichs zu überschätzen, was im Gegenzug natürlich bedeutete, daß Deutschland eher unterschätzt wurde²⁹.

Während in der Politik Großbritanniens in bezug auf Frankreich und Deutschland also durchaus Parallelen und Kontinuitäten zur Vorkriegszeit auszumachen sind, rückten die USA – vor dem Krieg eine Quantité négligeable in der Politik der europäischen Mächte – in eine wichtige, vielleicht sogar die entscheidende Position³⁰. Dies stand in krassem Gegensatz dazu, wie die USA Europa sahen, denn »[p]our ces cousins d'outre-Atlantique [...] l'Europe demeure petite et lointaine«³¹.

Das französisch-amerikanische Verhältnis war vor allem durch zwei Faktoren belastet: Die Nichtratifizierung des Versailler Vertrags durch den amerikanischen Kongreß beraubte Frankreich auch des damit verbundenen Beistandsabkommens und ließ Frankreichs Bedürfnis nach Sicherheit gegenüber Deutschland ungestillt³². Die Kriegsschuldenfrage vergiftete dazu das Verhältnis zwischen beiden Ländern über Jahre. Dem Beharren Washingtons auf Rückzahlung der Kriegsschulden und strikter Trennung von »politischen« Re-

²⁷ Zum folgenden vgl. Niall FERGUSON, *Der falsche Krieg. Der Erste Weltkrieg und das 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1999, S. 89–91.

²⁸ Siehe Gustav ROLOFF (Hg.), *Schulthess' europäischer Geschichtskalender*, Neue Folge, Bd. 20 (1904), München 1905, S. 221f.

²⁹ Siehe Stephen A. SCHUKER, *The End of French Predominance in Europe. The Financial Crisis of 1924 and the Adoption of the Dawes Plan*, Chapel Hill 1976, S. 384.

³⁰ Die neueste Übersicht zur amerikanischen Außenpolitik findet sich bei Klaus SCHWABE, *Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart. Eine Jahrhundertgeschichte*, Paderborn 2006, insbesondere S. 43–77, 85–89.

³¹ René GIRAULT, Robert FRANK, *Turbulente Europe et nouveaux mondes 1914–1941*, Paris 1988, S. 71. Zu den Grundlagen der amerikanischen Außenpolitik siehe Frank COSTIGLIOLA, *Awkward Dominion. American Political, Economic, and Cultural Relations with Europe, 1919–1933*, Ithaca, London 1984, S. 56–75.

³² Zu den Hintergründen der Nichtratifikation siehe Klaus SCHWABE, *Die Vereinigten Staaten und die Sicherheit Frankreichs 1918–1955*, in: Christian BAECHLER, Klaus-Jürgen MÜLLER (Hg.), *Les tiers dans les relations franco-allemandes – Dritte in den deutsch-französischen Beziehungen*, München 1996, S. 19–44, hier S. 21.

parations- und »kommerziellen« Kriegsschulden stand die ebenso unnachgiebige französische Haltung gegenüber, die darin bestand, daß Amerika vor seinem Kriegseintritt gut am Krieg verdient habe, der vor allem das Blut französischer Soldaten gekostet habe, und daß deshalb ohne deutsche Reparationen die Rückzahlung der französischen Schulden undenkbar sei³³. Außer in der Schuldenfrage sahen die USA jedoch kaum die Notwendigkeit, sich politisch in Europa zu engagieren, weil sie der Meinung waren, ihr wirtschaftlicher Einfluß würde ausreichen, um die eigenen – auch politischen Ziele – durchzusetzen. Außerdem wollte Washington vermeiden, in europäische Querelen hineingezogen zu werden³⁴. Die französische Sicherheit sahen sie hingegen als weitgehend gewährleistet an, ja es galt sogar, »zu viel Sicherheit«³⁵ für Frankreich – im Sinne einer französischen Hegemonie in Europa – zu verhindern, weshalb sie das Werben Paris' um Allianzen nicht erwiderten. Im Gegenteil, durch das Verknüpfen von Abrüstung und Schuldenfrage, getreu dem Motto »rüstet ab, damit ihr eure Schulden bezahlen könnt«, trafen die USA in Frankreich einen ganz empfindlichen Nerv³⁶.

Etwas rosiger war es dagegen um das deutsch-amerikanische Verhältnis bestellt³⁷. Nach gewonnenem Krieg und der Beseitigung des in amerikanischen Augen undemokratischen und militaristischen kaiserlichen Regimes in Deutschland hatte man in Washington mit den neuen Machthabern in Berlin keine nennenswerten Schwierigkeiten mehr. Eine »deutsche Gefahr« sah man in Washington – anders als vor allem in Paris – nicht³⁸. Im Gegenteil: Ebenso wie Deutschland waren auch die USA an einer wirtschaftlichen Erholung interessiert, denn Deutschland war ein potentiell guter Kunde und bot ein riesiges Feld für amerikanische Investitionen. Die Deutschen wiederum sahen im finanziellen Engagement der Vereinigten Staaten eine Möglichkeit, die eigene Kapitalknappheit zu mildern und die USA an sich zu binden³⁹. Die Reparationszahlungen und die anderen wirtschaftlichen Bestimmungen des Versailler Vertrags sah man dabei in Berlin und Washington übereinstimmend als

³³ Siehe Jean-Baptiste DUROSELLE, *France and the United States. From the Beginnings to the Present*, Chicago, London 1978, S. 123f.

³⁴ Siehe Manfred BERG, *Gustav Stresemann und die Vereinigten Staaten von Amerika. Weltwirtschaftliche Verflechtung und Revisionspolitik 1907–1929*, Baden-Baden 1990 (Diss. Heidelberg 1988), S. 424.

³⁵ SCHWABE, *Sicherheit*, S. 19.

³⁶ Siehe *ibid.* S. 23f.

³⁷ Zusammenfassend: Klaus SCHWABE, *Die USA, Deutschland und der Ausgang des Ersten Weltkrieges*, in: Manfred KNAPP u.a., *Die USA und Deutschland 1918–1975. Deutsch-amerikanische Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft*, München 1978, S. 11–61, hier S. 60.

³⁸ Siehe BERG, *Vereinigte Staaten*, S. 419.

³⁹ Siehe Werner LINK, *Die Beziehungen zwischen der Weimarer Republik und den USA*, in: Manfred KNAPP u.a., *Die USA und Deutschland 1918–1975. Deutsch-amerikanische Beziehungen zwischen Rivalität und Partnerschaft*, München 1978, S. 62–106, hier S. 66.

Haupthindernis für die wirtschaftliche Erholung an, und man war sich über die Abschaffung, zumindest aber die Abmilderung dieser Bestimmungen, einig⁴⁰. Insofern bestand also eine zumindest teilweise Interessenparallelität zwischen Deutschland und den USA, solange Deutschland sich an die amerikanischen Spielregeln des friedlichen Wandels hielt⁴¹.

Die jeweiligen bilateralen Beziehungen Deutschlands und Frankreichs zu den USA und Großbritannien beeinflussten aber auch das deutsch-französische Verhältnis. Insgesamt kann man davon ausgehen, daß von den angelsächsischen Mächten ein mäßiger Einfluss auf die deutsch-französischen Beziehungen ausgeübt wurde. Die ökonomischen Interessen und der wirtschaftliche Einfluss Washingtons und Londons verhinderten einerseits, daß Frankreich einseitig gegen Deutschland seine Reparations- und Sicherheitsinteressen durchsetzte, und Deutschland wurde andererseits durch wirtschaftliche Anreize ermuntert, seine Revisionsziele nicht gewaltsam, sondern friedlich durchzusetzen. Mittel hierzu war die von Washington verfolgte Politik der »offenen Tür«⁴², die nicht nur den freien Zugang zu allen (nichtamerikanischen) Märkten umfaßte, sondern auch die Befriedung der Welt auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, der Demokratie und allgemeiner Abrüstung, sowie des friedlichen Wandels⁴³. Trotz der Ablehnung des Völkerbunds durch den Kongreß und der Nichtratifizierung des Versailler Vertrags blieb die amerikanische Außenpolitik also vielen der Ziele, die Wilson proklamiert hatte, treu, auch wenn sich unter dem neuen Außenminister Charles Hughes die Methoden wandelten⁴⁴. So wirkte Washington – zusammen mit London – weiter im Sinne einer Modernisierung der Außenpolitik. Allerdings bestanden zwischen Theorie und Praxis der amerikanischen Politik verschiedene Spannungsverhältnisse, Ungereimtheiten und Fiktionen. Während die USA den freien Zugang zu den internationalen Märkten forderten, schotteten sie selbst sich wirtschaftlich ab: Die »offene Tür« ließ sich nur in einer Richtung durchschreiten, wodurch viele Wirtschaftsprobleme der Zwischenkriegszeit verschärft wurden. Auch in der Reparationspolitik spielte Washington eine etwas

⁴⁰ Siehe *ibid.* S. 65, 68.

⁴¹ Siehe *ibid.* S. 102.

⁴² Siehe KOLB, Weimarer Republik, S. 62.

⁴³ Die Open Door Policy im eigentlichen Sinne umfaßt lediglich die wirtschaftlichen Aspekte des gleichberechtigten, möglichst freien Zugangs zu den internationalen Märkten, vgl. Wayne ANDREWS (Hg.), *Concise Dictionary of American History*, New York 1962, S. 667. Die anderen hier genannten Aspekte stehen aber durchaus im logischen Zusammenhang mit der Entwicklung der Open Door Policy, vgl. Akira IRIYE, *The Cambridge History of American Foreign Relations*, Bd. 3: *The Globalizing of America, 1913–1945*, Cambridge u.a. 1993, S. 46f. und zum »liberalen Modell der Friedenssicherung«, NIEDHART, *Internationale Beziehungen*, S. 13–19.

⁴⁴ Vgl. hierzu Patrick O. COHRS, *The First »Real« Peace Settlements after the First World War: Britain, the United States and the Accords of London and Locarno*, in: *Central European History* 12/1 (2003), S. 1–31, hier S. 9f.

dubiose Rolle. Die Vereinigten Staaten waren in dieser Frage nämlich keinesfalls der »unabhängige Schiedsrichter«, zu dem sie sich gerne stilisierten, sondern waren durch das Kriegsschuldenproblem – obwohl das stets bestritten wurde – eben doch indirekt Reparationsgläubiger⁴⁵. Andererseits war Deutschland durch das große finanzielle Engagement der USA seit dem Dawes-Plan keineswegs mehr unabhängig gegenüber Washington⁴⁶. Durch seine entscheidende Bedeutung im Kreislauf von Auslandskrediten, Reparationen und Kriegsschuldenrückzahlungen sicherte sich Washington aber auch ein wesentliches Mitspracherecht bei den meisten politischen Fragen, die Europa betrafen. Sowohl für Deutschland als auch für Frankreich blieben die USA also ein wichtiger außenpolitischer Faktor, den es auch in das gegenseitige Verhältnis einzubeziehen galt. Gleichzeitig machte die Asymmetrie der Kräfteverhältnisse zugunsten der Vereinigten Staaten die Aussöhnung zwischen Deutschland und Frankreich schwieriger, wenn nicht unmöglich. Denn es war ja gerade das *divide et impera* in der Kriegsschulden- und Reparationsfrage, das den amerikanischen Einfluß in Europa sicherte. Letztlich erfolgte die Einflußnahme Washingtons nur in zweiter Linie, um die wirtschaftliche und politische Lage in Europa – und speziell zwischen Deutschland und Frankreich – zu stabilisieren, sondern blieb den eigenen wirtschaftlichen und politischen Interessen untergeordnet: Die Politik der USA war deswegen modernisierungsfördernd und -hemmend in einem, weil die Friedenssicherung der Wahrung der eigenen Interessen in vielen Bereichen untergeordnet wurde.

Die nach dem Krieg entstandenen osteuropäischen Staaten von Polen bis Rumänien waren sowohl für Frankreich als auch für Deutschland ein wichtiges Betätigungsfeld ihrer Diplomatie. Für Frankreich sollte Osteuropa strategisch das werden, was Rußland vor dem Ersten Weltkrieg in der französischen Außenpolitik war: Ein starkes Gegengewicht zu Deutschland⁴⁷. Die französische Strategie beruhte dabei auf zwei Faktoren: Polen sollte als ein »mächtiges Bollwerk«⁴⁸ ausgebaut werden, und Paris versuchte, die sogenannte Kleine Entente – bestehend aus der Tschechoslowakei, Jugoslawien und Rumänien – als weiteren Pfeiler des französischen Sicherheitssystems in Europa auszubilden⁴⁹. Dabei richtete sich dieser *cordon sanitaire* nicht nur gegen Deutschland, sondern auch gegen die bolschewistische Gefahr aus der Sowjetunion⁵⁰ und nicht zuletzt gegen die wirtschaftlichen Ambitionen Großbritanniens und Itali-

⁴⁵ Siehe LINK, USA, S. 69.

⁴⁶ Siehe *ibid.* S. 97.

⁴⁷ Siehe BERNARD, Decline, S. 105.

⁴⁸ KOLB, Weimarer Republik, S. 27.

⁴⁹ Siehe Kalerovo HOVI, Security before Disarmament, or Hegemony? The French Alliance Policy, 1917–1927, in: Rolf AHMANN, Adolf M. BIRKE, Michael HOWARD (Hg.), The Quest for Stability. Problems of Western European Security 1918–1957, Oxford u.a. 1993, S. 115–126, hier S. 118f.

⁵⁰ Siehe RÉMOND, Frankreich, S. 55.

ens im Donaauraum⁵¹. Die Kleine Entente war jedoch, wenn schon keine Totgeburt, so doch von Anfang an eine schwächliche Kreatur⁵²: Der Kitt, der sie zusammenhielt, war in erster Linie die Angst der Tschechoslowakei, Rumäniens und Jugoslawiens vor der »ungarischen Gefahr«⁵³. Dieser Zusammenhalt aber war prekär. Minderheitenprobleme und Grenzstreitigkeiten belasteten das Verhältnis der Staaten untereinander⁵⁴. Diese latenten Konflikte mußten natürlich auch die Stabilität der Kleinen Entente untergraben. Ost- und Südosteuropa war die »Krisenzone Nummer eins im Europa der Zwischenkriegszeit«⁵⁵, was den Wert dieser Staaten als Bündnispartner für Frankreich selbstverständlich schmälerte. Neben diesen internen Querelen und Zwistigkeiten wurde die französische Bündnispolitik noch durch andere Faktoren geschwächt: Wie dargestellt, war der eigentliche Hauptgegner der Kleinen Entente nicht Deutschland, sondern Ungarn, während die französischen strategischen Planungen ja vor allem gegen Deutschland und zum Teil auch gegen die Sowjetunion gerichtet waren. Die Kleine Entente ließ sich deshalb nur bedingt gegen Deutschland mobilisieren⁵⁶. Außerdem hatten die mittel- und osteuropäischen Staaten nach der gerade gewonnenen Unabhängigkeit kein Interesse daran, in die Abhängigkeit eines anderen Landes zu geraten und versuchten aus diesem Grund, »einen komplizierten Kurs zwischen den Großmächten zu steuern«⁵⁷. Nicht nur aufgrund dieser Faktoren war die Kleine Entente für die Zwecke der französischen Außen- und Sicherheitspolitik nur bedingt geeignet. Bis auf wenige Ausnahmen waren die Staaten in der östlichen Hälfte Europas außerdem noch wirtschaftlich rückständig und schwach und allein deshalb schon materiell nicht in der Lage, die französische Sicherheitspolitik nachhaltig zu stärken⁵⁸. Von französischer Seite wurde dies durchaus erkannt, und die Regierung versuchte, französisches Kapital in diese Region zu lenken⁵⁹. Allerdings blieben die französischen Anleger, nach dem Verlust des vor dem Krieg in Rußland angelegten Kapitals, mit Investitionen in diesem krisengeschüttelten Raum zurückhaltend⁶⁰, und der französische Staat war – belastet durch Wie-

⁵¹ Siehe ADÁM, *Little Entente*, S. 49.

⁵² Siehe Sally MARKS, *The Ebbing of European Ascendancy. An International History of the World 1914–1945*, London, New York 2002, S. 275–278.

⁵³ Zur Entstehungsgeschichte der Kleinen Entente vgl. DUROSELLE, *Histoire*, S. 22–24 und ausführlich ADÁM, *Little Entente*, S. 47–109.

⁵⁴ Siehe DUROSELLE, *Histoire*, S. 16f.

⁵⁵ KOLB, *Weimarer Republik*, S. 60.

⁵⁶ Siehe WANDYCYZ, *Twilight*, S. 5, 15.

⁵⁷ WURM, *Sicherheitspolitik*, S. 96.

⁵⁸ Siehe NIEDHART, *Internationale Beziehungen*, S. 27.

⁵⁹ Siehe Alice TEICHOVA, *Kleinststaaten im Spannungsfeld der Großmächte. Wirtschaft und Politik in Mittel- und Südosteuropa in der Zwischenkriegszeit*, München 1988 (*Sozial- und Wirtschaftshistorische Studien*, 18), S. 88–91.

⁶⁰ Eine Ausnahme bildet sicherlich das starke Engagement Schneiders und des Creusot-Konzerns in Osteuropa, vgl. DUROSELLE, *Histoire*, S. 22.

deraufbau, Kriegsschulden und Inflation – nicht in der Lage, einzuspringen. Der Warenverkehr dieser Staaten wurde aber weiterhin zum großen Teil mit dem geographisch günstiger gelegenen Deutschland abgewickelt, so daß Frankreich seine Marktanteile in dieser Region kaum vergrößern konnte⁶¹. Neben diese strukturellen Schwächen des französischen Bündnis- und Einflußsystems in Osteuropa traten auch taktische Widersprüchlichkeiten der französischen Politik. So war die wirtschaftliche Durchdringung Frankreichs in Osteuropa oftmals von kurzfristigen Wirtschaftsinteressen geleitet, die langfristig der französischen Position dort eher schaden⁶². Auch die französische Militärdoktrin stand in krassem Widerspruch zu einer Allianzpolitik. Sie war rein defensiv, während für eine aktive Bündnispolitik eine bewegliche Armee notwendig gewesen wäre, um den Bundesgenossen in Osteuropa zu Hilfe kommen zu können⁶³.

Für Polen galten in vielerlei Hinsicht die gleichen Probleme wie für die Staaten der Kleinen Entente, doch war die Situation dort vielfach noch schwieriger. Dies ergab sich vor allem aus der Zweifrontenstellung Warschaws gegenüber Deutschland und der Sowjetunion: Durch die weitgehende Abtrennung ehemals deutscher Gebiete wurde der neu entstandene polnische Staat Hauptobjekt deutscher territorialer Revisionsbegierden. Dabei war der deutsch-polnische Gegensatz kein zwangsläufiges Ergebnis des Krieges und der deutschen Gebietsverluste im Osten⁶⁴. Was die deutschen Ressentiments hervorrief, war weniger die Abtrennung Posens und Westpreußens, sondern vor allem die Abtretung Danzigs als »Freie Stadt« unter Völkerbundsverwaltung und die Trennung Ostpreußens vom Rest des Reiches. Die Teilung Oberschlesiens zu – aus deutscher Sicht – Polens Gunsten vergiftete das deutsch-polnische Verhältnis weiter⁶⁵. Durch den polnischen Angriff auf die Sowjetunion hatte sich Warschau aber auch im Osten einen dauerhaften Gegner geschaffen⁶⁶.

Im Grunde genommen war Polen, wie die Länder der Kleinen Entente, für Frankreich ein Verbündeter von zweifelhaftem Wert: verstrickt in Händel mit den Nachbarn, politisch instabil und wirtschaftlich schwach. Auch militärisch

⁶¹ Vgl. SOUTOU, *Impérialisme*, S. 237.

⁶² Siehe Bernd Jürgen WENDT, *England und der deutsche »Drang nach Südosten«*. Kapitalbeziehungen und Warenverkehr in Südosteuropa zwischen den Weltkriegen, in: Immanuel GEISS, Bernd Jürgen WENDT (Hg.), *Deutschland in der Weltpolitik des 19. und 20. Jahrhunderts*, Düsseldorf 1973, S. 483–512, hier S. 507.

⁶³ Siehe GIRAULT, *Europe*, S. 102.

⁶⁴ Zum folgenden vgl. Heinrich KÜPPERS, *Der Faktor Polen in der deutschen Frankreichpolitik 1918–1934*, in: Christian BAECHLER, Klaus-Jürgen MÜLLER (Hg.), *Les tiers dans les relations franco-allemandes – Dritte in den deutsch-französischen Beziehungen*, München 1996, S. 155–164, hier S. 156–161. Vgl. auch KRÜGER, *Außenpolitik*, S. 114.

⁶⁵ Siehe NIEDHART, *Internationale Beziehungen*, S. 25.

⁶⁶ Siehe KOLB, *Weimarer Republik*, S. 61.

war von den mittel- und osteuropäischen Staaten wenig zu erwarten⁶⁷. In vielerlei Hinsicht schien es so, als behindere Warschau die französische Politik mehr als daß es ihr half, denn das ohnehin problematische deutsch-französische Verhältnis wurde durch die französische Rücksichtnahme auf Polen weiter belastet. In abgeschwächter Form galt dies sicherlich auch für das französisch-sowjetische Verhältnis. Umgekehrt führte der gemeinsame Gegner Polen zu einer Annäherung zwischen Deutschland und der Sowjetunion, die ebenfalls nicht im Interesse Frankreichs liegen konnte und die merkwürdige Kooperation zwischen konservativem, preußisch-deutschem Militär und der Roten Armee erst ermöglichte.

Die deutsche Politik im Osteuropa war aufgrund der fehlenden militärischen Machtmittel vor allem darauf ausgerichtet, durch die Wiederaufnahme von Handels- und Wirtschaftskontakten dort wieder an Einfluß zu gewinnen: Bereits 1920 und 1921 konnten Handelsabkommen mit der Tschechoslowakei und Jugoslawien abgeschlossen werden⁶⁸. Dies ist auch im Zusammenhang mit der zweiten Priorität deutscher Außenpolitik in diesem Raum zu sehen, nämlich der Eindämmung des polnischen Expansionismus⁶⁹.

An der Stellung Polens wird deutlich, daß auch die Sowjetunion – obwohl ausgeblutet durch Weltkrieg, Revolution und Bürgerkrieg – zumindest mittelbar Einfluß auf die deutsch-französischen Beziehungen ausübte⁷⁰. Nachdem sich die Hoffnungen der sowjetischen Kommunisten auf eine Weltrevolution zerschlagen hatten, kehrte die neue Führung in den Jahren 1920/21 zu den normalen zwischenstaatlichen Beziehungen zurück und versuchte, sich außenpolitisch Ruhe zu verschaffen, um das Regime im Inneren konsolidieren zu können⁷¹. Trotz dieser Rückkehr zu den klassischen Formen der Diplomatie blieb die Sowjetunion außenpolitisch isoliert, fürchteten doch die westlichen Regierungen die innenpolitische Destabilisierung nach bolschewistischem Vorbild durch die Komintern⁷². Die einzige Ausnahme dabei bildete das Deutsche Reich. Dies ergab sich vor allem aus der gemeinsamen Gegnerschaft zu Polen und der Tatsache, daß beide Länder – Deutschland nach dem verlorenen Krieg und die Sowjetunion aufgrund ihres neuen politischen Systems – die *Parias* der neuen internationalen Ordnung waren⁷³. Aus sowjetischer Sicht ergab sich durch die Annäherung an Deutschland zudem die Chance, einen Teil der kapitalistischen Einheitsfront, von der man sich in Moskau umgeben sah,

⁶⁷ Für die Tschechoslowakei exemplarisch dargelegt: WURM, Sicherheitspolitik, S. 96–99.

⁶⁸ Siehe KRÜGER, Außenpolitik, S. 113.

⁶⁹ Siehe *ibid.* S. 115.

⁷⁰ Zu den deutsch-russischen Beziehungen, nicht nur auf politischer Ebene, vgl. Gerd KOENEN, *Der Russland-Komplex. Die Deutschen und der Osten 1900–1945*, München 2005, insbes. S. 287–386.

⁷¹ Siehe GIRAULT, *Europe*, S. 95.

⁷² Siehe KOLB, *Weimarer Republik*, S. 62.

⁷³ Siehe NIEDHART, *Außenpolitik*, S. 12.

zu sprengen⁷⁴. Obwohl sich für Deutschland und die Sowjetunion die außenpolitische Lage und Frontstellung ähnelten, betrieb Deutschland – und das ist seit einigen Jahren Konsens in der Forschung – keine »Politik der Ost-West-Balance«⁷⁵. Die Prioritäten der deutschen Politik lagen eindeutig im Westen, denn was für die britische Außenpolitik des Appeasement galt, war auch das Axiom der deutschen Beziehungen mit dem Westen: Der Ausgleich mußte mit den Staaten erfolgen, mit denen die meisten Konfliktpunkte bestanden. Frankreich und die anderen westlichen Staaten waren die Reparationsgläubiger Deutschlands, nicht die Sowjetunion. Es waren französische, belgische und britische Truppen, die das Rheinland besetzt hielten, nicht sowjetische. Das notwendige Kapital für den wirtschaftlichen Wiederaufbau Deutschlands konnte nur aus dem Westen kommen, und durch das französisch-polnische Bündnis wurde die Revision der deutschen Ostgrenzen auch zu einem deutsch-französischen Problem⁷⁶. Angesichts der deutschen militärischen Impotenz blieb deshalb der Ausgleich mit dem Westen, zumindest bis zur Konsolidierung der deutschen Machtposition, die einzige Option⁷⁷. Außerdem ging auch – und vielleicht besonders – in Berlin das Gespenst vor einem »Deutschen Oktober« um⁷⁸. Für die deutsche Außenpolitik war die Sowjetunion lediglich eine taktische Reserve⁷⁹.

Allerdings, obwohl die Probleme des Ostens in vielerlei Hinsicht mit denen Westeuropas verknüpft waren, blieben sie doch oft auf eine ganz erstaunliche Weise unverbunden. Während sich die Beziehungen zwischen Deutschland und dem Westen nach Locarno und dem deutsch-französischen Handelsvertrag zaghaft in Richtung Kooperation zu bewegen schienen, waren es gerade die weiterhin bestehenden Gegensätze zwischen Frankreich und seinen osteuropäischen Verbündeten einerseits und Deutschland und der Sowjetunion andererseits, die die Annäherung zwischen Frankreich und Deutschland bremsen. Im Sinne der Definition waren die Beziehungen, die Deutschland und Frankreich zu den osteuropäischen Ländern und der Sowjetunion unterhielten, also modernisierungshemmend, weil sie Konflikte zementierten und Interessengegensätze schufen.

⁷⁴ Siehe DERS., *Internationale Beziehungen*, S. 51.

⁷⁵ So der Titel des Buches von Maxelon: Michael-Olaf MAXELON, *Stresemann und Frankreich 1924–1929. Deutsche Politik der Ost-West-Balance*, Düsseldorf 1972. Im gleichen Sinne auch Marc POULAIN, *Zur Vorgeschichte der Thoiry-Gespräche*, in: Wolfgang BENZ, Hermann GRAML (Hg.), *Aspekte deutscher Außenpolitik im 20. Jahrhundert. Aufsätze Hans Rothfels zum Gedächtnis*, Stuttgart 1976, S. 87–120, hier S. 87. Zu den Anfängen der deutschen Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion siehe KRÜGER, *Außenpolitik*, S. 115.

⁷⁶ Siehe Gaines POST jr., *Diplomatie und Machtpolitik. Stresemanns West-Ost-Balance*, in: Wolfgang MICHALKA, Marshall M. LEE (Hg.), *Gustav Stresemann, Darmstadt 1982 (Wege der Forschung, 539)*, S. 250–275, hier S. 252.

⁷⁷ Siehe NIEDHART, *Internationale Beziehungen*, S. 76f.

⁷⁸ Siehe DERS., *Außenpolitik*, S. 12.

⁷⁹ Siehe DERS., *Internationale Beziehungen*, S. 77.

Neben der diplomatischen Ebene wurden die internationalen Beziehungen natürlich auch durch »forces profondes«⁸⁰ beeinflusst, also durch Faktoren von säkularem Charakter, auf die die Tagespolitik nur begrenzt einwirken kann, wie beispielsweise langfristige Trends des Bevölkerungswachstums und der wirtschaftlichen Entwicklung⁸¹, sowie durch andere transnationale Einflüsse, wie den Ideologien des Kommunismus, Nationalismus, Liberalismus oder Faschismus, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann⁸².

Neben diesen internationalen Rahmenbedingungen war der Versailler Vertrag also nur ein Faktor der internationalen Beziehungen der Zwischenkriegszeit. Es gab somit auch nur bedingt ein »Versailler System«⁸³. Deshalb ist es auch falsch, die Defizite des internationalen Systems ausschließlich im Friedensvertrag von Versailles zu suchen. Vielleicht wäre die internationale Lage sehr viel stabiler gewesen, wenn die USA den Versailler Vertrag ratifiziert hätten und dem Völkerbund beigetreten wären – was weniger Folge außen- als vielmehr innenpolitischer Schwierigkeiten gewesen war⁸⁴. Dies hätte das Kriegsbündnis zwischen Frankreich, den USA und Großbritannien (und den anderen, kleineren alliierten und assoziierten Staaten) in eine effektive Friedensallianz überführt⁸⁵. Was, wenn das sogenannte Genfer Protokoll von 1924 von Großbritannien akzeptiert worden wäre und den Völkerbund in ein wirkliches Instrument der kollektiven Sicherheit umgewandelt hätte?⁸⁶ Was, wenn es Frankreich gelungen wäre, die Kleine Entente als wirksamen *cordon sanitaire* gegen Deutschland auszubauen?⁸⁷ All dies hätte bewirken können, daß der Versailler Vertrag – ohne auch nur einen Buchstaben zu ändern – zu einem effizienteren Instrument der europäischen Nachkriegsordnung hätte werden können. Er scheiterte weniger an sich selbst, sondern viel mehr »durch das Abrücken nahezu aller Unterzeichner [...] von dessen Bestimmungen [...] Unter den Siegern wie den Besiegten gab es genau besehen nur Revisionisten«⁸⁸.

⁸⁰ Siehe GIRAULT, Europe, S. 71.

⁸¹ Siehe *ibid.* S. 73.

⁸² Siehe Klaus-Jürgen MÜLLER, Einleitung, in: Christian BAEBLER, Klaus-Jürgen MÜLLER (Hg.), *Les tiers dans les relations franco-allemandes – Dritte in den deutsch-französischen Beziehungen*, München 1996, S. 9–16, hier S. 9f. und GIRAULT, Europe, S. 80–88.

⁸³ Vgl. die Kapitelüberschriften in Teil 1: NIEDHART, Außenpolitik. Die französische Literatur spricht – vielleicht zutreffender – von einer »ordre versaillais«: GIRAULT, Europe, S. 121.

⁸⁴ Siehe BERNARD, Decline, S. 102; Alan SHARP, *The Versailles Settlement. Peacemaking in Paris, 1919*, Basingstoke, London 1991, S. 39f.

⁸⁵ Auch Zeitgenossen sahen in der Abwesenheit der USA im Völkerbund eine große Schwächung des internationalen Systems: Siehe Martin LÖFFLER, *Vereinigte Staaten von Amerika, Versailler Vertrag und Völkerbund*, Berlin 1932 (Politische Wissenschaft, 11), S. 139f.

⁸⁶ Vgl. DELPORTE, III^e République, S. 108f.

⁸⁷ Vgl. BERNARD, Decline, S. 105.

⁸⁸ PEUKERT, Weimarer Republik, S. 65.

Nichtsdestotrotz war der Friedensvertrag ein wesentlicher Faktor der internationalen Beziehungen der Zwischenkriegszeit. Der Versailler Vertrag⁸⁹ wurde am 28. Juni 1919 von Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten des Ersten Weltkriegs unterzeichnet und trat am 10. Januar 1920 in Kraft. Mit ihm wurde versucht, die Folgen des bis dahin mörderischsten Krieges der Menschheitsgeschichte in 440 Artikeln und diversen Anlagen zu regeln. Auf eine Schilderung der Umstände, wie der Vertrag zustande kam und wie um die einzelnen Bestimmungen gerungen wurde, wird hier verzichtet; dies wurde oft – und ausführlich – getan⁹⁰.

Doch inwiefern beeinflusste der Versailler Vertrag die Modernisierung der Außenpolitik? Analysieren wir zunächst die 15 Teile des Vertragswerkes hinsichtlich ihrer modernisierungsfördernden bzw. -hemmenden Bestimmungen.

Der erste Teil beinhaltete die Völkerbundssatzung. Die Schaffung des Völkerbunds stellte eine wesentliche Wendemarke dar, indem nämlich durch die Einführung der Kriegsächtung (Art. 11) der »Grundpfeiler des klassischen Völkerrechts, nämlich die Souveränität und das aus ihr fließende Recht der souveränen Staaten zum Krieg (ius ad bellum), zum Einsturz«⁹¹ gebracht wurde. Dieser Artikel bedeutete zwar noch kein generelles Kriegsverbot – dies wurde erst mit dem Kellogg-Briand-Pakt vom 27. August 1928 eine völkerrechtliche Norm –, etablierte aber erstmals ein Kriegsverhütungsrecht, das aus den Elementen Abrüstung (Art. 8, 9), Schiedssprechung bzw. Streitschlichtung (Art. 11–15) und kollektiver Sicherheit (Art. 10, 16) bestand⁹². Mit dem Völkerbund wurde also eine der zentralen wilsonischen Forderungen, die er in seinem Friedenskonzept formuliert hatte, erfüllt – im Prinzip zumindest: »Aber die neue Institution entpuppte sich doch rasch als ein schwaches und problematisches Gebilde, das die großen Erwartungen nur zu einem kleinen Teil erfüllte und schließlich nur noch ein Schattendasein führte«⁹³. Die Gründe hier-

⁸⁹ Text des Versailler Vertrags: o.V., Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll und Rheinlandstatut sowie Mantelnote und deutsche Ausführungsbestimmungen. Neue durchgesehene Ausgabe in der durch das Londoner Protokoll vom 30. August 1924 revidierten Fassung, Berlin 1925. Zwar ist nur die französische und englische Version des Vertrags authentisch (vgl. Ratifizierungsvermerk im Anschluß an Artikel 440), doch habe ich zugunsten der besseren Lesbarkeit auf die deutsche Fassung zurückgegriffen, zumal es in dieser Arbeit nicht um eine Exegese des Versailler Vertrags geht.

⁹⁰ Ausführliche bibliographische Hinweise zum Versailler Vertrag in: Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN, Elisabeth GLASER (Hg.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge u.a. 1998, S. 637–657. Einen Überblick über die Ereignisse auf der Friedenskonferenz gibt: SHARP, *Versailles Settlement*. Weitere aktuelle Darstellung: Patrick de GMELINE, *Versailles 1919. Chronique d'une fausse paix*, o.O. 2001; Gerd KRUMEICH (Hg.), *Versailles 1919. Ziele – Wirkung – Wahrnehmung*, Essen 2001 (Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte – Neue Folge, 14); Margaret MACMILLAN, *Paris 1919. Six Months That Changed the World*, New York 2003.

⁹¹ KIMMINICH, *Völkerrecht*, S. 85.

⁹² Siehe *ibid.* S. 84.

⁹³ KOLB, *Weimarer Republik*, S. 26.

für waren vielfältig. Oft waren es Konstruktionsfehler oder nicht ausreichend festgelegte Mechanismen, die die Arbeit des Völkerbunds blockierten. Das Einstimmigkeitsprinzip im Völkerbundsrat behinderte die Entscheidungsfindung⁹⁴, und die in Artikel 16 festgelegten Sanktionsmöglichkeiten blieben faktisch wenig wirksam, weil unverbindlich⁹⁵. Versuche, den Völkerbund schlagkräftiger zu gestalten, scheiterten an den widersprüchlichen außenpolitischen Konzeptionen der Mitgliedsländer, die den Bund nur so weit unterstützten, wie es den eigenen Interessen nutzte, und ansonsten darauf bedacht waren, ihre Souveränität zu verteidigen⁹⁶. Ein Beispiel hierfür war das Scheitern des sogenannten Genfer Protokolls.

Eine weitere Schwäche des Völkerbunds war seine mangelnde Universalität. Die Verlierer des Weltkrieges und auch die Sowjetunion blieben zunächst ausgeschlossen, und die USA wurden, nachdem die Ratifizierung des Versailler Vertrags im Kongreß gescheitert war, ebenfalls nicht Mitglied des Bunds⁹⁷. So schürte der Ausschluß der Verliererstaaten dort Vorbehalte gegen den Bund als eines »Clubs der Sieger«, den diese zur Sicherung ihrer Vorrechte aus dem Friedensvertrag nutzten, und machte andererseits die universelle Gültigkeit der neuen, modernen völkerrechtlichen Normen zur Illusion.

In den Teilen II bis IV des Versailler Vertrags wurden die neuen Grenzen Deutschlands festgelegt: Deutschland mußte Elsaß-Lothringen (Art. 51–79) und Eupen-Malmédy (Art. 34)⁹⁸ abtreten. Das Saargebiet kam für 15 Jahre unter die Verwaltung des Völkerbunds. Anschließend sollte durch eine Volksabstimmung darüber entschieden werden, ob es zu Deutschland oder zu Frankreich kommen oder unter Völkerbundsverwaltung bleiben sollte (Art. 45–50 und Anlage). Danzig wurde zur freien Stadt, ebenfalls unter Völkerbundsaufsicht (Art. 100–108), und das Memelgebiet wurde von Deutschland abgetrennt (Art. 99)⁹⁹. In Oberschlesien und Teilen Schlesiens sollte die Bevölkerung darüber entscheiden, ob sie zu Polen bzw. Dänemark oder Deutschland gehören wollte. Ferner mußte Deutschland ohne Abstimmung auf Teile Westpreußens und der Provinz Posen verzichten (Art. 28). Der »Anschluß« Österreichs an das Deutsche Reich wurde faktisch untersagt (Art. 80)¹⁰⁰. Deutschland ging aller seiner Kolonien verlustig, die unter die Mandatsverwaltung des Völkerbunds (Art. 119) kamen.

⁹⁴ Siehe GIRAULT, *Europe*, S. 108.

⁹⁵ Siehe *ibid.* S. 109.

⁹⁶ Siehe KOLB, *Weimarer Republik*, S. 26.

⁹⁷ Siehe Alfred PFEIL, *Der Völkerbund. Literaturbericht und kritische Darstellung seiner Geschichte*, Darmstadt 1976 (Erträge der Forschung, 58), S. 63–65.

⁹⁸ Auch der Verzicht Eupen-Malmédys erfolgte de jure erst nach einer Volksabstimmung, S. Art. 34.

⁹⁹ Der endgültige Verbleib dieses Gebiets wurde im Versailler Vertrag nicht festgelegt, *ibid.*

¹⁰⁰ Er war nur mit Zustimmung des Völkerbundsrates möglich.

Die territorialen Bedingungen des Versailler Vertrags waren in vielerlei Hinsicht nicht mit dem liberalen Modell der Friedenssicherung vereinbar: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker wurde zumindest formal in den Fällen mißachtet¹⁰¹, in denen Gebiete ohne Volksabstimmung abgetrennt wurden (dies galt vor allem für Elsaß-Lothringen, Westpreußen und Posen), auch wenn in diesen Fällen wohl Mehrheiten für Frankreich bzw. Polen zustande gekommen wären. Die Abtrennung des Saargebiets und seine wirtschaftliche Ausbeutung durch Frankreich war vor allem ökonomisch begründet¹⁰², und die Übertragung Danzigs an den Völkerbund und die Abtrennung Memels entsprangen vor allem strategischen Überlegungen, nämlich Polen einen Zugang zum Meer zu gewähren. Mit dem Willen der Bevölkerung hatten diese Bestimmungen also wenig zu tun. Allerdings hatten selbst die Vierzehn Punkte die Abtrennung Elsaß-Lothringens und den freien Zugang eines zu schaffenden polnischen Staates zum Meer enthalten, so daß diese Bestimmungen, auf die sich Deutschland bei seinem Ersuchen um Waffenstillstand ausdrücklich berufen hatte, die deutsche Regierung nicht unvorbereitet getroffen hatten¹⁰³.

Auch die explizite Verweigerung des friedlichen Anschlusses Deutsch-Österreichs stellte eine Mißachtung des Selbstbestimmungsrechts der Völker dar und war eine sicherheitspolitische Maßnahme zur Vermeidung eines mächtigen, geeinten Großdeutschlands. Allerdings – und das muß den Verfassern des Versailler Vertrags zugute gehalten werden – wurde das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen nicht soweit beschnitten, daß die Existenz eines deutschen Staates in Frage gestellt wurde: Die Deutschen durften ihr Land bis auf die erwähnten Abtretungen ungeteilt behalten. Im Versailler Vertrag wurde also eine wichtige Forderung des modernen Friedenskonzepts, das Selbstbestimmungsrecht der Völker, nur teilweise und vor allem auf Kosten der Verlierer verwirklicht. Es blieb vielfach den wirtschaftlichen und strategischen Interessen der Siegermächte untergeordnet. Selbst wenn aber in allen Abtrennungsgebieten ordnungsgemäße Volksabstimmungen stattgefunden hätten, das Selbstbestimmungsrecht an sich ist eine nicht unproblematische Innovation des modernen Völkerrechts, weil es im Widerspruch zum Oberziel des liberalen Friedenskonzepts, der Sicherung des Friedens, stehen kann¹⁰⁴:

¹⁰¹ Siehe Thomas WÜRTENBERGER, Gernot SYDOW, Versailles und das Völkerrecht, in: Gerd KRUMEICH (Hg.), Versailles 1919. Ziele – Wirkung – Wahrnehmung, Essen 2001 (Schriften der Bibliothek für Zeitgeschichte – Neue Folge, 14), S. 35–52, hier S. 45.

¹⁰² Vgl. Artikel 45 des Versailler Vertrags.

¹⁰³ Siehe Klaus SCHWABE, Woodrow Wilson, Revolutionary Germany and Peacemaking, 1918–1919. Missionary Diplomacy and the Realities of Power, Chapel Hill, London 1985, S. 17.

¹⁰⁴ Siehe DERS., Woodrow Wilson und das europäische Mächtesystem in Versailles: Friedensorganisation und nationale Selbstbestimmung, in: Gabriele CLEMENS (Hg.), Nation und Europa. Studien zum internationalen Staatensystem im 19. und 20. Jahrhundert (Festschrift Peter Krüger), Stuttgart 2001, S. 89–107, hier S. 91.

Das beginnt mit definitorischen Fragen. Was ist ein Volk im Vergleich zu einer Volksgruppe, einem Stamm oder einem Clan? Wie läßt sich das Selbstbestimmungsrecht in Gebieten mit einer starken ethnischen Durchmischung, wie sie in Mittel- und Osteuropa vorherrschten und zum Teil immer noch vorherrschen, umsetzen? Bedeutete dies nicht in letzter Konsequenz sogenannte »ethnische Säuberung«, also, weniger euphemistisch ausgedrückt, Vertreibung? Macht das Selbstbestimmungsrecht überhaupt Sinn, wenn dadurch Klein- und Kleinststaaten entstehen, die politisch wie wirtschaftlich kaum überlebensfähig sind?

In Teil V des Versailler Vertrags wurden die militärischen Verpflichtungen Deutschlands fixiert. Deutschland war ein Heer von maximal 100 000 Mann erlaubt (Art. 160, Tafeln 1 und 2), die Marine durfte nicht mehr als 15 000 Mann umfassen (Art. 183). Eine Luftwaffe durfte Deutschland nicht mehr unterhalten (Art. 198). Die Wehrpflicht wurde abgeschafft (Art. 173), die Ergänzung der Heeresstärke hatte nach strengen Richtlinien zu erfolgen (Art. 174 u. 175). Die Bewaffnung der deutschen Streitkräfte wurde stark beschränkt: Deutschland durfte keine schweren Waffen, Panzer und Giftgas besitzen (Art. 164, 166, 171), ebenso wenig U-Boote (Art. 191). Stückzahl und Munition der erlaubten Waffen waren sprichwörtlich für jeden einzelnen Schuß festgelegt (Tafel 3). Die Zahl der Kriegsschiffe und deren maximale Tonnage waren begrenzt (Art. 181 u. 190). Deutschland mußte alle Festungen westlich des Rheins und in einem 50 Kilometer breiten Streifen östlich davon schleifen (Art. 42, 180). Dort durfte es außerdem keine militärischen Einheiten stationieren (Art. 43). Auch einige Küstenbefestigungen mußten zerstört werden (Art. 195). Zur Überwachung der militärischen Bestimmungen wurden alliierte Kontrollkommissionen mit umfangreichen Befugnissen eingesetzt (Art. 203–210)¹⁰⁵.

So positiv die Entwaffnungsbestimmungen im Hinblick auf eine allgemeine Abrüstung waren, wie sie das liberale Modell forderte und wie sie in Artikel 8 der Völkerbundssatzung festgeschrieben war, sie beschränkten sich lediglich auf die Verlierer des Krieges, während die Sieger sich aus Gründen der »nationalen Sicherheit« nicht auf konkrete Abrüstungsschritte festlegen wollten. Auch die Kontrollkommissionen waren nur gegen die Verlierer gerichtet und etablierten kein System der gegenseitigen Rüstungsüberwachung und -kontrolle.

Der VI. Teil befaßte sich mit Kriegsgefangenen und Kriegsgräbern.

Teil VII (vor allem die Artikel 227 und 228) enthielt Strafbestimmungen, die die Auslieferung Wilhelms II. und anderer deutscher »Kriegsverbrecher« festlegten, und deren Verurteilung durch ein alliiertes Sondergericht vorsahen.

¹⁰⁵ Für jede Waffengattung war eine eigene Kontrollkommission vorgesehen: Die Interalliierte militärische Kontrollkommission, die Interalliierte Marine-Kontroll-Kommission und die Interalliierte Kontroll-Kommission für das Luftfahrtwesen, vgl. Art. 203–210.

Der folgende, VIII. Teil, umfaßte die von Deutschland in Geld- und Sachleistungen zu erbringenden Reparationen und wurde durch den berühmtesten »Kriegsschuldartikel« 231 eingeleitet¹⁰⁶. In Artikel 232 wurde jedoch ausdrücklich anerkannt, daß Deutschland nicht alle Kriegsschäden ersetzen konnte. Die Höhe der Leistungen sollte endgültig durch die Reparationskommission (RepKo)¹⁰⁷ fixiert werden (Art. 233). Allerdings sollte Deutschland eine Art Vorschuß in Höhe von 20 Mrd. Goldmark (GM) leisten.

Teil VII und VIII waren in bezug auf die Modernisierung der Außenpolitik äußerst heikle Punkte. Traf es zwar einerseits zu, daß das neue Völkerrecht auf dem Recht ruhen sollte und ein Verstoß gegen dessen oberste Maxime – die Bewahrung des Friedens – ein Straftatbestand darstellte, so ist doch festzuhalten, daß es dieses Recht bei Ausbruch des Krieges noch nicht gegeben hatte¹⁰⁸. Gemäß des Grundsatzes *nulla poena sine lege* waren die Forderungen, die aufgrund der Teile VII und VIII gegenüber deutschen Militärs und Politikern, die für den Krieg verantwortlich zeichneten, und den Ersatzleistungen, die gefordert wurden, schwierig: Das klassische Völkerrecht kannte »keine allgemeinen Rechtsnormen [...], die den Staaten die Pflicht auferlegten, den Frieden zu erhalten«¹⁰⁹. Es gab somit keinen Tatbestand, schon gar nicht völkerrechtlich, der – wie etwa Artikel 26 (1) des Grundgesetzes – die Einleitung eines Angriffskrieges unter Strafe gestellt hätte. Auch war die Kriegsschuld ohne eine neutrale Untersuchung von vornherein nur den Verlierern des Krieges auferlegt worden. Die Bestimmung, all jene Personen zu richten, die »gegen die Gesetze und Gebräuche des Krieges verstoßenden Handlung angeklagt sind«¹¹⁰, bezog sich auch nicht auf die alliierten Streitkräfte, obwohl beispielsweise die Seeblockade der Alliierten völkerrechtlich auf tönernen Füßen stand¹¹¹. Neben der rechtlichen Fragwürdigkeit der Straf- und Reparationsbestimmungen ergab sich hinsichtlich der Reparationen außerdem die Frage nach ihrem ökonomischen Sinn: Hier bestand eine offensichtliche Inkongruenz zur Forderung nach freiem Wirtschaftsverkehr als Grundlage für allgemeinen Wohlstand, der dem Frieden dienen sollte.

¹⁰⁶ Der Wortlaut des Artikels 231 ist: »Die alliierten und assoziierten Regierungen erklären und Deutschland erkennt an, daß Deutschland und seine Verbündete als Urheber aller Verluste und aller Schäden verantwortlich sind, welche die alliierten und assoziierten Regierungen und ihre Angehörigen infolge des Krieges durch den Angriff Deutschlands und seiner Verbündeten aufgezungenen Krieges erlitten haben.«

¹⁰⁷ Aufbau, Aufgaben und Befugnisse der RepKo sind in Art. 233 sowie in den Anlagen II–VI festgelegt. Vgl. Étienne WEILL-RAYNAL, *Les réparations allemandes et la France*, Bd. 1: *Dès origines jusqu'à l'institution de l'état des paiements (novembre 1918–mai 1921)*, Paris 1938, S. 143–162.

¹⁰⁸ Siehe WÜRTEMBERGER, *Völkerrecht*, S. 47.

¹⁰⁹ Siehe KIMMICH, *Völkerrecht*, S. 76.

¹¹⁰ Artikel 228 des Versailler Vertrags.

¹¹¹ Siehe BUCHHEIT, *Briand-Kellogg-Pakt*, S. 122.

Im IX. Teil wurden finanzielle Bestimmungen getroffen, die unter anderem besagten, daß Deutschland für die Besatzungskosten durch die alliierten und assoziierten Truppen aufzukommen habe (Art. 249).

Die wirtschaftlichen Bestimmungen waren in Teil X festgelegt. Wichtigste Punkte waren die einseitige Meistbegünstigung, die Deutschland den alliierten und assoziierten Mächten gewähren mußte (Art. 264 u. 265), sowie die Einfuhr zollfreier Kontingente aus Elsaß-Lothringen, Luxemburg und dem Saargebiet nach Deutschland (Art. 268). Diese Bestimmungen sollten für 5 Jahre, bis zum 10. Januar 1925, gelten, konnten aber durch einstimmigen Beschluß des Völkerbundsrates verlängert werden (Art. 280).

Die Teile XI und XII beschäftigten sich mit Luftschiffahrt, Wasserstraßen, Häfen und Eisenbahnen und den Rechten, die Deutschland diesbezüglich den alliierten und assoziierten Staaten einzuräumen hatte.

Die Bestimmungen der Teile X–XII entsprachen in ihren eindeutig die Verlierer benachteiligenden Bestimmungen nicht dem Geist des liberalen Friedenskonzeptes, das, wie mehrmals betont wurde, den freien Welthandel als eine Grundlage der Friedenssicherung sah. Auch hier waren die Friedensbedingungen weniger vom wilsonschen Gedankengut als vielmehr von vor allem französischen Wirtschafts- und zum Teil auch Sicherheitsinteressen geprägt: Es galt, die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die der Krieg hinterlassen hatte, und die mit der Eingliederung Elsaß-Lothringens verbundenen Probleme abzufedern sowie das wirtschaftliche Übergewicht Deutschlands abzubauen¹¹².

Teil XIII befaßte sich mit der Schaffung eines Internationalen Arbeitsamtes, dessen Aufgabe es sein sollte, die Arbeitsbedingungen und die sozialen Bedingungen der Arbeiter zu verbessern¹¹³. Wie der Völkerbund selbst, so stellte auch das ihm angegliederte Internationale Arbeitsamt eine genuine und wichtige Neuerung im Sinne des hier gebrauchten Begriffs der Modernisierung dar. In der Präambel zu diesem Teil wurde die dem wilsonschen Gedankengut entnommene Gleichung »Wohlstand gleich Friedenssicherung« deutlich:

Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens zum Ziele hat und ein solcher Friede nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit begründet werden kann; und da ferner Arbeitsbedingungen bestehen, welche für eine große Zahl von Menschen Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen mit sich bringen, durch die eine derartige Unzufriedenheit erzeugt wird, daß der Weltfriede und die Welteintracht in Gefahr geraten, und eine Verbesserung dieser Verhältnisse dringend erforderlich ist¹¹⁴.

Im vorletzten Abschnitt, Teil XIV, wurden die »Sicherheiten für die Ausführungen« der Bestimmungen des Versailler Vertrags festgelegt. Sie umfaßten vor allem die Besetzung des linksrheinischen Reichsgebiets und einiger

¹¹² Ausführlich hierzu in Kapitel 4.2.

¹¹³ Vgl. die Präambel des XIII. Teils.

¹¹⁴ Ibid.

rechtsrheinischer Brückenköpfe für maximal 15 Jahre (Art. 428) und die Festlegung derjenigen Zonen, die bereits nach fünf bzw. zehn Jahren geräumt werden sollten (Art. 429). Der Vertrag sah ausdrücklich die Verlängerung der alliierten und assoziierten Besetzung vor, falls Deutschland seinen vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkäme (Art. 430). Allerdings war ebenso ausdrücklich vorgesehen, daß eine vorzeitige Räumung dann erfolgen sollte, wenn Deutschland alle seine Verpflichtungen erfüllte (Art. 431). Da die Reparationen selbst, wie wir gesehen haben, völkerrechtlich fragwürdig waren, waren es die daraus abgeleiteten Sicherheiten auch. Die Besetzung hatte außerdem einen schweren Eingriff in die Souveränität Deutschlands zur Folge, der sich, wie die deutsche Seite nicht müde wurde zu betonen, kaum mit dem Geist der Vierzehn Punkte vereinbaren ließ.

Im letzten Teil wurden verschiedene andere Bestimmungen festgelegt, die im Zusammenhang mit dieser Arbeit nicht weiter von Interesse sind.

Vergleicht man die Bestimmungen des Versailler Vertrags mit den hehren Worten wilsonischer Friedensrhetorik – auf die sich die deutsche Regierung in ihrem Ersuchen um Waffenstillstand bezogen hatte¹¹⁵ – so war die Ernüchterung groß. Man kann feststellen, daß der Versailler Vertrag eigentlich (mindestens) zwei Friedensverträge darstellte: Einige Abschnitte bekannten sich zu den Prinzipien Wilsons. Dazu sind vor allem Teil I (Völkerbundssatzung) und XIII (Internationales Arbeitsamt) zu zählen. Andere Teile, vor allem die Wirtschaftsbestimmungen (Teil X) und die Reparationsbestimmungen (Teil VIII) standen dagegen in mehr oder weniger starkem Gegensatz zu den Prinzipien des liberalen Modells. Wieder andere Teile blieben in sich widersprüchlich. In den territorialen Bestimmungen wurde das Selbstbestimmungsrecht formal – das galt für die Abstimmungsgebiete – geachtet, oft wurde es jedoch anderen Interessen (dies betraf vor allem Danzig und den »Korridor« und das Verbot des »Anschlusses«) untergeordnet. Die Entwaffnungsbestimmungen waren zwar prinzipiell begrüßenswert, betrafen aber faktisch nur die Verlierer: Die Forderung nach allgemeiner Abrüstung, wie sie in Artikel 8 des Versailler Vertrags festgelegt wurde, blieb für die Sieger Theorie. Wichtigstes Kennzeichen des Versailler Vertrags war also die »ambiguïté«¹¹⁶, der »zwitterhafte Charakter der Pariser Friedensordnung«¹¹⁷ zwischen modernen und nichtmodernen Bestimmungen, die zum Teil in mehr oder weniger offenem Widerspruch zueinander standen. Durch den Friedensvertrag war sowohl die Ruhrpolitik Poincarés

¹¹⁵ Siehe Note der deutschen Regierung an die US-Regierung (3.10.1918), MICHAELIS u.a., Ursachen und Folgen, Bd. 2, Nr. 400.

¹¹⁶ Georges-Henri SOUTOU, L'Allemagne et la France en 1919, in: Jacques BARIÉTY, J. M. VALENTIN, A. GUTH (Hg.), La France et l'Allemagne entre les deux guerres mondiales. Actes du colloque tenue en Sorbonne (Paris IV), 15–16–17 janvier 1987, Nancy 1987, S. 9–20, hier S. 19.

¹¹⁷ MAI, Europa 1918–1939, S. 202.

im Jahre 1923 als auch die verständigungsorientierte Politik Briands gedeckt¹¹⁸. Der Versailler Vertrag war deshalb sowohl modernisierungsfördernd wie -hemmend.

In der »complex reality of peacemaking«¹¹⁹, die eingebettet war in eine wirtschaftliche Krise bei Siegern und Besiegten, in politische und soziale Unruhen und die psychologischen Folgen des Krieges und verschiedene, spezifische Interessen¹²⁰, war die Durchsetzung eines ganz und gar modernen Friedens auf Grundlage des liberalen Modells der Friedenssicherung aber sicherlich unrealistisch. Der Versailler Vertrag war ein Kompromiß und konnte wohl unter den herrschenden Umständen auch nur ein Kompromiß sein¹²¹.

Nicht nur die eigentlichen Bestimmungen des Versailler Vertrags beeinflussten die Modernisierung der Außenpolitik, negativ wie positiv. Der Friedensvertrag wirkte auch mittelbar. In diesem Zusammenhang sollen drei Phänomene genauer betrachtet werden: Der erste Aspekt bezieht sich auf die Komplexität des Vertragswerkes, der zweite auf dessen Dynamik und der dritte umfaßt schließlich die zunehmende Beteiligung der Öffentlichkeit an außenpolitischen Prozessen und dem damit einhergehenden Einzug der »Moral« in die internationalen Beziehungen.

Der Versailler Vertrag war ein äußerst weitreichendes Abkommen, seine Regelungsdichte hatte bis dahin nicht gekannte Dimensionen¹²². Diese Komplexität bezog sich nicht nur auf die Anzahl der Paragraphen und Anlagen, sondern auch auf seine inhaltlichen Bestimmungen. Der Friedensvertrag ging über die klassischen Bestimmungen, wie die Beendigung des Kriegszustandes und die Festlegung von Grenzen und Reparationen, weit hinaus und eröffnete mit seinen vielfältigen Wirtschaftsbestimmungen, der Völkerbundssatzung und der Schaffung eines Internationalen Arbeitsamtes völlig neue Bereiche der Außenpolitik und des Völkerrechts. Entsprechend war auch die Detailfülle des Vertrags bis dato unbekannt: Deutlich wurde dies beispielsweise an den genauen Vorschriften zu Umfang und Bewaffnung der deutschen Streitkräfte. So wie der moderne Krieg alle Bereiche des Lebens beeinflusst hatte, so ging nun auch der Frieden über die Sphäre des Politischen oder Militärischen hinaus

¹¹⁸ Siehe Georges-Henri SOUTOU, *The French Peace Makers and Their Home Front*, in: Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN, Elisabeth GLASER (Hg.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge u.a. 1998, S. 167–188, hier S. 187.

¹¹⁹ Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN, Elisabeth GLASER, *Introduction*, in: DIES. (Hg.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge 1998, S. 1–20, hier S. 2.

¹²⁰ Vgl. KNOCK, *Wilsonian Concepts*, S. 123–126.

¹²¹ Siehe BOEMEKE, *Introduction*, S. 3.

¹²² Siehe Peter KRÜGER, *Versailles. Deutsche Außenpolitik zwischen Revisionismus und Friedenssicherung*, München ²1993 (*Deutsche Geschichte der neuesten Zeit [ohne Bandzählung]*), S. 12.

und drang ein in Wirtschaft und Soziales. Auf die Totalität des Krieges folgte, wenn man so will, die Totalität des Friedens¹²³.

Die Komplexität der internationalen Beziehungen erhöhte sich auch durch die Schaffung neuer Institutionen und Gremien. Dies bezog sich nicht nur auf die Schaffung internationaler Organisationen, wie dem Völkerbund, dem Internationalen Arbeitsamt und anderen, dem Völkerbund angeschlossenen Institutionen, sondern in vielleicht noch stärkerem Maße auf die Kommissionen, die zur Durchsetzung des Versailler Vertrags geschaffen wurden: die RepKo, die interalliierten Militärkontrollkommissionen, die Hohe interalliierte Rheinlandkommission (H.C.I.T.R.) und als Koordinationsorgan auf höchster Ebene die Botschafterkonferenz¹²⁴ in Paris. Dies waren zum Teil supranationale Gremien, denen, den Fall der RepKo als Beispiel gesetzt, Vertreter der USA¹²⁵, Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Japans, Belgiens und des serbo-kroatisch-slowenischen Staates (Jugoslawiens) angehörten¹²⁶. Die Kommissionen hatten weitgehende Kompetenzen, die allerdings hauptsächlich die deutsche Seite betrafen. So war die RepKo durch »keine Gesetzgebung, durch kein Gesetzbuch und durch keine Sonderbestimmungen«¹²⁷ gebunden und hatte »überhaupt die weitestgehende Vollmacht zur Überwachung hinsichtlich der Fragen der Wiedergutmachung«¹²⁸. Die Entscheidungen innerhalb der Kommission wurden durch Mehrheitsbeschluß gefaßt, nur in Ausnahmefällen gab es ein Vetorecht einzelner Vertreter¹²⁹. Durch diese Kommissionen wurde eine Zusammenarbeit und Koordination der Außenpolitik zwischen den Siegermächten des Ersten Weltkriegs auch ohne förmliche Bündnisse notwendig. Die Arbeit dieser Gremien mußte außerdem mit den nationalen Trägern der Außenpolitik und der nationalen Politik überhaupt koordiniert werden¹³⁰ und schuf so einen verstärkten Zwang zur Konsultation zwischen den Siegermächten einerseits und zwischen den Siegermächten und Deutschland andererseits. So trugen die Bestimmungen des Vertrags und die mit ihrer Umsetzung beauftragten Kommissionen dazu bei, Interdependenzen, Koordinations- und Konsultationsnetze zu schaffen, die zu einer in dieser Form wahrscheinlich neuartigen Dichte des zwischenstaatlichen Austauschs führten. Allerdings waren

¹²³ Siehe Keith HAMILTON, Richard LANGHORNE, *The Practice of Diplomacy. Its Evolution, Theory and Administration*, London, New York 2003, S. 183.

¹²⁴ Vgl. Jürgen HEIDEKING, *Areopag der Diplomaten. Die Pariser Botschafterkonferenz der alliierten Hauptmächte und die Probleme der europäischen Politik 1920–1931*, Husum 1979 (Historische Studien, 436).

¹²⁵ Dies änderte sich natürlich mit der Nichtratifikation des Versailler Vertrags durch die USA.

¹²⁶ Siehe Anlage II zu Teil VIII des Versailler Vertrags, § 2.

¹²⁷ *Ibid.* § 11.

¹²⁸ *Ibid.* § 12.

¹²⁹ Vgl. *ibid.* § 16a.

¹³⁰ Beispielsweise waren bei den militärischen Bestimmungen und in der Frage der Besatzungsarmeen ja auch die jeweiligen Kriegs- bzw. Verteidigungsministerien einzubeziehen.

diese neuen zwischenstaatlichen Kontakte geprägt von einer starken Asymmetrie zwischen den Siegermächten, die Forderungen stellten, und Deutschland und den anderen Kriegsverlierern, die vielfach die Entscheidungen der interalliierten Gremien nur hinnehmen konnten.

Allerdings hatte der gewaltige Umfang des Friedensprogramms auch Koordinationsprobleme zur Folge. Schon in Versailles traf sich ein noch nie dagewesener Troß aus Politikern, Diplomaten und Experten aus verschiedensten Bereichen in 58 Kommissionen und Unterkommissionen, die die einzelnen Vertragsbedingungen ausarbeiteten¹³¹. In der Tat hatte es »[e]inen solchen staunenswerten Apparat [...] noch nie auf einer internationalen Konferenz gegeben«¹³². Die Konsequenzen einer solchen Ausdehnung, personell wie inhaltlich, ließen sich in Versailles feststellen und trugen zum Teil zu der bereits festgestellten Widersprüchlichkeit der einzelnen Vertragsteile bei. Diese waren zum Teil nicht aufeinander abgestimmt, eine Schwerpunktsetzung war nicht immer zu erkennen und es kam zu einer »wohl unbeabsichtigte[n] Kumulierung«¹³³ vertraglicher Bestimmungen, was oft auch der ungenügenden Vorbereitung der Delegationen geschuldet war¹³⁴.

So führte also die Komplexität des Versailler Vertrags auch mittelbar zu einer Modernisierung der Außenpolitik: Es kam zu einer thematischen Ausweitung außenpolitischer Problemstellung (sozusagen zur »Totalisierung der Außenpolitik«), die notwendigerweise die Spezialisierung und Professionalisierung des diplomatischen Apparats nach sich zog, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird. Daraus ergab sich außerdem das Problem der verstärkten Koordinierung einzelner Politikbereiche, Strategien und Akteure der auswärtigen Beziehungen. Versailles war auch deshalb ein moderner Friedensvertrag, weil er, wie die moderne Außenpolitik auch, einen umfassenden Ansatz zur Friedenssicherung verfolgte. Der Versailler Vertrag beschränkte sich eben nicht mehr nur ausschließlich auf politische oder diplomatische Fragen, sondern bezog wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte mit ein.

¹³¹ Siehe André TARDIEU, *La Paix*, Paris 1921, S. 103. »Es handelte sich um eine Mammutkonferenz mit ca. 10 000 Delegierten und Sachverständigen, die in 58 Kommissionen zur Klärung der Einzelfragen arbeiteten. Am Ende verzeichnete man 1 646 Sitzungen«, NIEDHART, *Internationale Beziehungen*, S. 29.

¹³² KRÜGER, *Versailles*, S. 12.

¹³³ *Ibid.* S. 13. Soutou indes betont die Komplexität der französischen Friedensstrategie (SOUTOU, *Peace Makers*, S. 170), Bariéty und Stevenson weisen zu Recht auf die Verbindungen zwischen territorialen, wirtschaftlichen und militärischen Kriegszielen in der französischen Planung hin (BARIÉTY, *Relations franco-allemandes*, S. 65; David STEVENSON, *French War Aims and Peace Planning*, in: Manfred F. BOEMEKE, Gerald D. FELDMAN, Elisabeth GLASER (Hg.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*, Cambridge u.a. 1998, S. 87–109, hier S. 90).

¹³⁴ Sally MARKS, *The Illusion of Peace. International Relations in Europe, 1918–1933*, Basingstoke, New York 2003, S. 1f.

Eng mit der gestiegenen Komplexität der durch den Versailler Frieden umgestalteten europäischen Staatenordnung war die Dynamisierung der internationalen Beziehungen verbunden. Diese war zum einen Ergebnis des aus der Vielzahl der zu regelnden Bereiche resultierenden mangelnden Wissens oder auch nur die Vertagung eines Problems, über das sich die alliierten und assoziierten Mächte bei ihren Beratungen auf der Friedenskonferenz nicht hatten einigen können. Dies galt vor allem für den gesamten Komplex der Reparationen. So wurde die Festlegung der Gesamthöhe der Reparationen der Entscheidung der RepKo überlassen (Art. 233 des Versailler Vertrags). Gleichzeitig besagte dieser Artikel aber auch: »Die Kommission wird die Schadensmeldungen prüfen und der deutschen Regierung angemessene Gelegenheit geben, gehört zu werden. Die Beschlüsse dieser Kommission über die Höhe der obenbezeichneten Schäden sollen spätestens am 1. Mai 1921 aufgesetzt und der deutschen Regierung als Gesamtbetrag der Verpflichtungen mitgeteilt werden«. Dadurch war der Möglichkeit der deutschen Intervention in Fragen der Reparationen – und, wenn man so will, der Revision des Vertrags – die Tür zumindest einen Spalt breit geöffnet. Folge dieser Flexibilität war eine eingebaute Dynamik, vor allem in Form der Fristen, die der Vertrag setzte. Diese Fristen spielten aber nicht nur gegen Deutschland, sondern auch zu seinen Gunsten, denn die Besetzung des Rheinlandes war beispielsweise auf 15 Jahre beschränkt, die Beschränkungen der Handelsfreiheit auf fünf¹³⁵, und auch an anderen Stellen werden Fristen gesetzt¹³⁶. Der Versailler Vertrag revidierte sich gewissermaßen selbst. Noch flexibler wurde das Vertragswerk dadurch, daß Fristen, ganz abhängig vom Wohlverhalten Deutschlands, verlängert oder – was oft genug vergessen wird – auch verkürzt werden konnten¹³⁷. Zeitlich befristete Druckmittel hatten zudem den Nachteil, daß sie um so wertloser wurden, je näher ihr Ablauf rückte. Dies bewirkte eine weitere Dynamisierung der Entwicklung, nämlich eine Art Torschlußpanik bei den Mächten, denen diese befristeten Vorteile zugute kamen, und ermöglichte Deutschland außenpolitische Spielräume. Für wieder andere Bestimmungen sah der Versailler Vertrag eine Revision des Vertrags vor, wenn diese durch den Völkerbundsrat gebilligt wurde, so z.B. beim »Anschluß« Deutsch-Österreichs¹³⁸ – auch wenn dies zugegebenermaßen nur eine sehr theoretische Möglichkeit war. Auch der Eintritt Deutschlands in den Völkerbund wurde von dessen Wohlverhalten

¹³⁵ Fristen der Rheinlandbesetzung: Art. 428, 429 Versailler Vertrag, Fristen für die Handelsbeschränkungen: Art. 280 Versailler Vertrag.

¹³⁶ Z.B. für die Dauer des Völkerbundsregimes im Saargebiet (Art. 49 Versailler Vertrag), Volksabstimmungen, beispielsweise für Eupen-Malmédy (Art. 34) etc.

¹³⁷ Art. 430 sah die Verlängerung der Besatzungszeit vor, falls Deutschland nicht seinen Verpflichtungen nachkommen sollte, Art. 431 legte die vorzeitige Räumung für den Fall fest, daß Deutschland alle Forderungen des Vertrags vorzeitig erfüllen würde.

¹³⁸ Vgl. Art. 80 Versailler Vertrag.