

Patrick O. Cohrs

Keine Pax Atlantica

Das Ringen um eine atlantische Friedens- und Sicherheitsordnung –
ein Schlüsselproblem der Neuordnungsprozesse von 1919

Nach der zutiefst verunsichernden Eskalation des Ersten Weltkriegs zum bis dahin verlustreichsten und destruktivsten Konflikt der Geschichte kam dem Problem der Sicherung des Friedens eine zentrale und qualitativ neue Bedeutung zu. Es wurde – wie den Hauptakteuren der Pariser Friedenskonferenz durchaus bewusst war – zu einem, wenn nicht *dem* Schlüsselproblem der Neuordnungsprozesse von 1919. Dieser Befund lässt sich gut hundert Jahre nach dem am Ende nahezu „totalen Krieg“, der zur grundstürzenden Katastrophe des die Ordnung der Welt transformierenden „langen“ 20. Jahrhunderts (1860–2022) werden sollte, nachdrücklich bekräftigen. In der Neuinterpretation, die dem folgenden Beitrag zugrunde liegt, brach dieses äußerst konfliktreiche, aber auch bemerkenswerte Pazifizierungsfortschritte zeitigende Jahrhundert bereits in den 1860er-Jahren an – in einer historischen Schwellenzeit, in der sich im Wechselspiel zwischen rasanten nationalen Entwicklungen, den neuartigen Dynamiken der industriellen Revolution und einem bald eskalierenden Wettbewerb global ausgreifender Imperialismen jene modernen Staaten herausbildeten, die sich am Ende im Ersten Weltkrieg gegenüberstehen sollten. Von entscheidender Bedeutung ist, dass das Gravitationszentrum dieses Transformationsprozesses, der für die gesamte Welt immense Folgen haben sollte, eindeutig in der von nun an für die Entwicklung der globalen Politik maßgeblichen nordatlantischen Sphäre lag.¹

Somit war es 1919 dann auch keineswegs eine Verirrung des Weltgeistes, dass sich vor allem die wesentlichen europäischen Entscheidungsträger und zum ersten Mal ein – charismatischer – Präsident der Vereinigten Staaten der Herausforderung stellen mussten, eine wirklich diesen Namen verdienende Friedensordnung für das „lange“ 20. Jahrhundert zu begründen. Und aus der historischen Distanz wird sogar noch deutlicher, dass die entscheidende Frage im Rahmen dieser Prozesse war, ob *und wie* nach den Zerstörungen des Kriegs und dem Zusammenbruch des Vorkriegssystems – der alten, kompetitiven *Un*-Gleichgewichtsordnung

¹ Zum Konzept des „langen“ 20. Jahrhunderts in der modernen internationalen und globalen Geschichte vgl. Patrick O. Cohrs: *The New Atlantic Order. The Transformation of International Politics, 1860–1933*. Cambridge 2022.

<https://doi.org/10.1515/9783110653359-010>

der Ära des Hochimperialismus – ein neues und wirkungsvolleres System internationaler Sicherheit geschaffen werden konnte – für Europa und für eine immer interdependentere Welt. Zwingend notwendig, zugleich aber schwierig zu etablieren, waren neue, effektivere Mechanismen, Regeln und Prinzipien, die es ermöglichten, mit den vielschichtigen sicherheitspolitischen Herausforderungen zurechtzukommen, die der Krieg in und über Europa hinaus hinterlassen hatte – und die vor allem eines verhindern sollten: die Wiederholung einer Katastrophe wie jener von 1914, oder genereller den Ausbruch eines erneuten Kriegs zwischen hochgerüsteten industriellen Mächten.

Der folgende Beitrag sucht neue Perspektiven darauf zu eröffnen, weshalb es 1919 letzten Endes nicht oder nur in ersten Ansätzen möglich war, diese essenzielle Herausforderung zu bewältigen. Wie bereits angedeutet war die eigentliche Crux nach dem Großen Krieg, dass es zum ersten Mal in der Geschichte der internationalen Beziehungen erforderlich, gar unerlässlich war, einem tragfähigen *transatlantischen* Friedens- und Sicherheitssystem den Weg zu bahnen. Und dies konnte nur gelingen, wenn die politischen Verantwortungsträger der Vereinigten Staaten, die durch den Krieg nicht nur zur finanziellen und ökonomischen, sondern auch zur politischen Schlüsselkraft aufgestiegen waren, den Willen und politischen Spielraum hatten, hierbei eine zentrale Rolle zu spielen. Wie sich bald herausstellen sollte, waren sie und die amerikanische Öffentlichkeit in der Tat nur sehr unzulänglich auf die Übernahme solch neuer hegemonialer Verantwortung vorbereitet. Es ist argumentiert worden, dass Wilsons machtvolle universale Völkerbundaspirationen angemesseneren europäischen Ansätzen zur Friedenssicherung im Wege gestanden hätten.² Doch das Grundproblem in dieser weltgeschichtlichen Umbruchphase bestand gerade darin, dass europäische Entscheidungsträger nicht länger in der Lage waren, eine europäische Friedensordnung zu gestalten und entscheidende Fragen ohne die nunmehr dominanten USA zu regeln. Umgekehrt war es für Wilson und andere amerikanische Entscheidungsträger eine mindestens ebenso große Herausforderung, mit den Komplexitäten europäischer Politik konfrontiert zu sein und zum ersten Mal als weltpolitische Vormacht agieren zu müssen.

Angesichts dieser neuartigen Grundkonstellation bedürfen drei Fragen einer genaueren Betrachtung und Neubewertung:

1. Inwiefern konnte unter den Bedingungen von 1919 überhaupt ein transatlantisches System geschaffen werden, das den Frieden nach dem Großen Krieg nachhaltig sicherte?
2. Wie musste ein solches System beschaffen sein?
3. Weshalb gelang es auf der Pariser Friedenskonferenz letztlich nicht, stabilere Grundlagen für eine neue atlantische Ordnung zu legen?³

² Peter Krüger: Das unberechenbare Europa. Epochen des Integrationsprozesses vom späten 18. Jahrhundert bis zur Europäischen Union. Stuttgart 2006, S. 123–127.

³ Vgl. auch Cohrs: Order (wie Anm. 1).

Friedenssicherung nach dem Ersten Weltkrieg: Wesentliche Interpretationskontexte und ein neuer Ansatz

Für Generationen von Vertretern der lange dominanten und neuerlich wieder einflussreicheren „realistischen“ Schule, deren Interpretationsmuster sich unter dem Einfluss der Erfahrungen der 1930er-Jahre und des Zweiten Weltkriegs herausbildeten, stellte die Gefahr eines inhärent aggressiven deutschen Revisionismus den Kern des Sicherheitsproblems nach 1918 dar. Sie sind vor allem der Frage nachgegangen, weshalb es die Sieger des Weltkriegs versäumten, ein funktionierendes *balance of power*-System zu schaffen, das auf einer robusten Allianz zwischen den Siegermächten basierte und die einzig „realistische“ Möglichkeit eröffnet hätte, dieser Gefahr zu begegnen. Besonders kritisiert worden sind hier zum einen die angeblich „illusorische“ Völkerbundpolitik Wilsons, zum anderen eine fehlgeleitete britische Ausgleichspolitik, die französische Bestrebungen zur machtpolitischen Einhegung Deutschlands konterkariert habe.⁴

Von anderer, „liberaler“ Seite ist seit Keynes' einflussreichem Buch „The Economic Consequences of the Peace“ hingegen betont worden, dass das eigentliche Problem der Nachkriegsordnung ein anderes gewesen sei – nämlich, dass es vor allem aufgrund der Vorbehalte der britischen und französischen Imperialmächte, aber auch infolge der Kompromisse, die Wilson einging, nicht gelungen sei, den Völkerbund als autoritative Zentralinstanz eines neuartigen, universalen Systems kollektiver Sicherheit zu etablieren.⁵ Auch neuere transnationale Forschungsansätze haben sich stark auf die Rolle des Völkerbundes konzentriert. Zugleich hat sich das Interesse auf die Aktivitäten von Aktivisten und Interessengruppen verlagert, die bestrebt waren, durch die Bildung transnationaler Netzwerke und durch den Kampf für friedliche Streitschlichtung, Abrüstung, Kriegsächtung sowie politische Reformen den Frieden und die Sicherheit zwischen den verschiedenen Nationen und Gesellschaften auf eine neue Basis zu stellen.⁶ Allzu oft haben solche Ansätze indes entscheidende Probleme und Dimensionen internationaler Beziehungen aus dem Blick verloren.

⁴ Einen Überblick bietet William Keylor: *The Twentieth-Century World and Beyond. An International History since 1900*. Oxford 2011, S. 73–79. Für neuere Tendenzen vgl. Adam Tooze: *The Deluge. The Great War and the Remaking of Global Order 1916–1931*. London 2014, S. 255–270.

⁵ John M. Keynes: *The Economic Consequences of the Peace*. London 1919. Vgl. auch James Shotwell: *At the Paris Peace Conference*. New York 1937.

⁶ Susan Pedersen: *Back to the League of Nations*. In: AHR 112 (2007), S. 1091–1117; Glenda Sluga/Patricia Clavin (Hg.): *Internationalisms. A Twentieth-Century History*. Cambridge 2017; Emily Rosenberg (Hg.): *Geschichte der Welt 1870–1945. Weltmärkte und Weltkriege*. München 2012; aber auch die interessante Synthese in William Mulligan: *The Great War for Peace*. New Haven 2014. Im Übrigen konzentriert sich die jüngste Forschung weniger auf Grundfragen internationaler Politik und Sicherheit, sondern zum einen auf eine umfassendere Kriegsgeschichte, zum anderen auf die Geschichte der Gewalt in der Ära des Ersten Weltkriegs und im weiteren Kontext des 20. Jahrhunderts. Vgl. hierzu Jörn Leonhard: *Die Büchse der Pandora. Geschichte des Ersten Weltkriegs*. München 2014; Jörg Baberowski: *Räume der Gewalt*. Frankfurt a.M. 2015; Robert Gerwarth: *The Vanquished. Why the First World War Failed to End, 1917–1923*. London 2016.

Die folgende Analyse sucht einen anderen, im wesentlichen systemischen Interpretationsansatz zu untermauern, der relevante transnationale Prozesse berücksichtigt, aber im Kern zu einem umfassenderen und präziseren Verständnis von Grundfragen internationaler – und das heißt hier vor allem zwischenstaatlicher – Politik, Sicherheit und Ordnung im 20. Jahrhundert beitragen soll. Sie beleuchtet nicht nur übergeordnete Entwicklungen und Transformationsprozesse des internationalen Systems, sondern auch den Wandel der vorherrschenden Vorstellungen, Spielregeln und geopolitischen Rahmenbedingungen von Sicherheitspolitik. Zudem sucht sie die wachsende Interdependenz von internationalen, transnationalen und innerstaatlichen Entwicklungen zu erhellen, die gerade im zentralen Bereich der Sicherheit einen markanten Einfluss auf das sich wandelnde Spielfeld der internationalen Politik hatten.

Wie gezeigt werden soll, waren die gravierendsten unmittelbaren und strukturellen Sicherheitsprobleme nach 1918 nicht durch die Konsolidierung eines *balance of power*-Systems der Siegermächte zu meistern, das eine Unsicherheit produzierenden Antagonismus zwischen ihnen und einer ausgegrenzten deutschen Republik nur vertieft hätte. Jedoch bestand unter den gegebenen Bedingungen auch keine realistische Aussicht auf eine „transformative Lösung“ dieser Probleme durch ein ambitioniertes globales Regime kollektiver Sicherheit und einen mit weitreichender supranationaler Autorität ausgestatteten Völkerbund. Letztlich wollte keiner der Hauptakteure von Versailles einen solchen Völkerbund, auch Wilson nicht. Als entscheidend erwies sich vielmehr eine andere Frage: ob es möglich war, konzeptionelle und politische Grundlagen für ein spezifischeres, auf neuen Regeln basierendes System kollektiver Sicherheit und friedlicher Konfliktlösung zu legen, das an die Stelle der inhärent Unsicherheit fördernden und zudem unwiederbringlich zerstörten europäischen Vorkriegsordnung treten konnte. Genauer gesagt lautete die systemische Kernfrage, inwieweit im Rahmen des Völkerbundes – doch auch über diesen hinausweisend – der Nukleus eines neuartigen atlantischen Konzertsystems begründet werden konnte, das vor allem den Weg für eine friedliche Integration der gerade erst gegründeten Weimarer Republik in eine neu gestaltete euro-atlantische Ordnung ebnen würde – und zugleich die verständlichen Sicherheitsbedürfnisse Frankreichs, Belgiens und der neu formierten Staaten Osteuropas so wirksam zu befriedigen vermochte, dass ein solcher Integrationsprozess ermöglicht wurde.

Im weiteren Zusammenhang konnte nur ein integratives Ordnungs- und Sicherheitssystem den Rahmen schaffen für eine Befriedung Europas auf dem steinigem, aber einzig realistischen Weg eines Interessenausgleichs und für *alle* relevanten Akteure innenpolitisch legitimierbaren Aushandlungs- und Verständigungsprozesses. Ein solcher Prozess musste nicht nur unter den Siegern erfolgen, sondern auch zwischen ihnen und den Besiegten des Weltkriegs angestrebt werden. Nur so konnte auf längere Sicht eine Sicherheitsarchitektur begründet und ausgestaltet werden, die nicht nur Westeuropa stabilisierte, sondern die auch die prekäre Sicherheitslage der sich im Frühstadium der Staatsbildung befindenden osteuropäischen Staaten wirksamer verbesserte als jede machtpolitische „Lösung“. Zu

analysieren ist somit, warum nur sehr begrenzte Fortschritte in Richtung einer solchen Neuordnung gemacht werden konnten. Dies kann auch ein neues Licht darauf werfen, welche prägende, aber auch ambivalente Bedeutung die Neuansätze und Frustrationen von 1919 im weiteren Kontext eines epochalen Transformations- und Lernprozesses hatten, der erst nach 1945 kulminierte: bei der Herausbildung einer dauerhafteren transatlantischen und Friedens- und Sicherheitsordnung – einer *Pax Atlantica* – im „langen“ 20. Jahrhundert.

Die Prozesse von 1919 waren im Übrigen auch in einem allgemeineren Kontext und in globaler Perspektive äußerst signifikant.⁷ Zum ersten Mal wurde substantiell darum gerungen, ein „modernes“ internationales Sicherheitssystem zu begründen. Und es trafen unterschiedliche, für das 20. Jahrhundert formative Vorstellungen davon aufeinander, worauf ein solches System basieren sollte – von neu orientierten „realistischen“ Konzepten von Sicherheit durch effektivere Bündnis-systeme und Abschreckungsstrategien bis hin zu progressiv-liberalen Ideen von einer völkerrechtlich sanktionierten „kollektiven Sicherheit“ – um nur die wichtigsten zu nennen.⁸ Hervorzuheben ist, dass sich diese Auseinandersetzung im Wesentlichen in einem nunmehr für alle weltpolitischen Entwicklungen zentralen Bezugsrahmen abspielte: dem Geflecht und Spannungsfeld der Beziehungen zwischen den USA und Europa. Doch das, was sich hier herausbildete, hatte zugleich auch eine entscheidende globale Bedeutung. Potenziell konnte es den Nukleus einer globalen Sicherheitsordnung bilden; potenziell konnten Grundregeln, Normen und Prämissen, die hier entwickelt und verbindlich gemacht wurden, auch weltweit prägend wirken. Jedoch konnte sich – wie die Pariser Verhandlungen zeigten – auch eine andere Grundtendenz manifestieren, nämlich die, dass ungeachtet aller universalistischen Rhetorik im Kern Regeln und Prinzipien ausgehandelt wurden, die im Grunde für eine distinktive *transatlantische* Ordnung und nicht für eine vielbeschworene „neue Welt-Ordnung“ galten.

In Wahrheit hoben sich die neuen „egalitären“ euro-atlantischen Regeln und Prinzipien von 1919 merklich von den weiterhin essentiell hierarchischen, von den westlichen Vormächten zu ihrem Vorteil bestimmten Grundregeln ab, die in ihrem Verständnis in der übrigen Welt vorherrschen sollten. Nicht nur die Möglichkeiten, sondern vor allem auch die Grenzen einer „Globalisierung“ der auf der Pariser Friedenskonferenz debattierten neuen euro-atlantischen Normen kristallisierten sich insbesondere in den Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des Völkerbundes heraus.

⁷ Zum globalen Kontext und den globalen Auswirkungen der Pariser Friedenskonferenz vgl. die neue wichtige Studie von Jörn Leonhard: *Der überforderte Frieden. Versailles und die Welt*. München 2018.

⁸ Natürlich darf nicht übersehen werden, dass während des Kriegs neben traditionelleren machtpolitischen Sicherheitsmaximen und extremeren autoritär-imperialistischen Ansätzen auch noch andere radikalere Alternativen zum Vorschein kamen. Zu verweisen ist hier vor allem auf die von Lenin und Trotzki propagierte „bolschewistische Lösung“ der Sicherheitsfrage: die Zerstörung der „alten Ordnung“ und revolutionäre Neubegründung einer Weltordnung solidarischer Sowjetrepubliken. Diese Konzepte beeinflussten die Neuordnungsprozesse von 1919 jedoch nicht entscheidend.

Die Hauptakteure und die präzedenzlosen Herausforderungen von 1919

Eine systemische Analyse kann veranschaulichen, dass unter den vorherrschenden Bedingungen ein transatlantisches Friedenssystem – ungeachtet der neuen Einflussmöglichkeiten von Akteuren, die nicht den verhandelnden Regierungen angehörten – im Wesentlichen durch einen intergouvernementalen Prozess und als zwischenstaatliche Ordnung konstituiert werden musste. Im günstigsten Fall konnte ein solcher Prozess längerfristig tatsächlich Bedingungen für einen tiefgreifenden Strukturwandel des internationalen Systems schaffen. Er konnte internationale Normen, Praktiken und Institutionen wie den Völkerbund stärken, deren Konsolidierung und Bewährung notwendigerweise länger dauern musste. Und er war unabdingbar für den Erfolg weitergehender Formen transnationaler Kooperation und inner- wie zwischengesellschaftlicher Reform- und Verständigungsprozesse, ohne die eine dauerhaftere Sicherung des Friedens nach 1918 undenkbar war.

Wie in der neueren Forschung zu Recht betont worden ist, führten die Umbrüche des Kriegs dazu, dass eine nie gekannte Vielzahl von Regierungsvertretern sowie von nichtstaatlichen und inoffiziellen Akteuren bestrebt war, Einfluss auf den späteren Friedensschluss sowie die Neuordnung Europas und der Welt zu nehmen. Zu Letzteren zählten insbesondere führende Repräsentanten nationaler Unabhängigkeitsbewegungen sowie Aktivisten und Interessengruppen, die sich – wie die britische *League of Nations Union* oder die amerikanische *League to Enforce Peace* – auf beiden Seiten des Atlantiks für einen „Bund der Völker“ und eine fundamentale Reform der globalen Ordnung einsetzten.⁹ Trotz dieser an Bedeutung gewinnenden Einflüsse waren es jedoch unzweifelhaft die führenden Politiker der mächtigsten Staaten, der Siegermächte des Großen Kriegs, die, unterstützt von ihren engsten Beratern, den Prozess der sicherheitspolitischen Neuordnung maßgeblich bestimmten. Und so müssen vor allem die Ordnungsvisionen und Verhandlungsstrategien von Woodrow Wilson, David Lloyd George und Georges Clemenceau neu beleuchtet werden, die nicht von ungefähr zu den Protagonisten der Pariser Friedenskonferenz wurden. Denn ob und wie eine dauerhafte neue Ordnung konzipiert und gestaltet werden konnte, hing entscheidend von der relativen Vereinbarkeit der Sicherheitsperzeptionen sowie der sicherheitspolitischen Ansätze und Lernprozesse dieser Akteure ab – während Neuansätze deutscher Friedenspolitik die Prozesse von 1919 nur marginal beeinflussen konnten.

Nicht minder ausschlaggebend war indes, welche internationalen *und* innenpolitischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume die Regierungschefs der Hauptsiegermächte während der komplexesten Friedensverhandlungen der neueren Geschichte hatten. Und bedeutsam war sodann, wie sie mit der neuerlich relevanten *transnationalen* Dynamik umgingen, die das politische und ideologische Ringen um die Parameter von Frieden und Sicherheit prägte – in und jenseits von Paris.

⁹ Mulligan: War (wie Anm. 6), S. 180–222.

Dies war ein Prozess, in dem sie selbst – allen voran Wilson – eine zentrale Rolle spielten und Deutungshoheit beanspruchten.

Die Folgen des Weltkriegs: Essenzielle und neuartige Sicherheitsprobleme und -erwartungen

Um zu ermesen, wie steinig 1919 der Weg zu einer tragfähigen transatlantischen Sicherheitsordnung war, ist ein genaueres Verständnis der so zentralen wie vielschichtigen und in wichtigen Aspekten neuartigen Sicherheitsprobleme und -erwartungen, die der Krieg geschaffen oder verschärft hatte, unabdingbar. Wie oben angerissen, hatten viele der Herausforderungen, die nach 1918 in den Vordergrund rückten, zweifelsohne dezidiert globale Dimensionen und verwiesen auf ein neues Zeitalter regionaler und globaler Unsicherheit. Man denke etwa an die konfliktreiche „Neuordnung“ des Nahen und Mittleren Ostens nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs, den sich in Ostasien verschärfenden Konflikt zwischen Japans imperialen Ansprüchen und chinesischen Selbstbestimmungs- und Souveränitätsforderungen oder die bereits virulente Kollision der Interessen der verbliebenen Imperialmächte und der Aspirationen antikolonialer nationalistischer Unabhängigkeitsbewegungen.¹⁰

Die drängendsten und weitreichendsten Sicherheitsfragen stellten sich jedoch dort, wo die Katastrophe ihren Ausgang genommen und die destruktivsten Folgen gezeitigt hatte – in Europa. Besonders prekär waren die Probleme, die in Mittel- und Osteuropa nach dem Kollaps der östlichen Imperien durch das Aufeinanderprallen unterschiedlicher Großmachtinteressen und rivalisierende Ansprüche auf „nationale Selbstbestimmung“ entstanden waren – Probleme, die nach dem Waffenstillstand noch an Virulenz gewannen. Allgemeiner bargen die verschiedenen Formen von Nationalismus und die antagonistischen nationalistischen Ideologien, die sich im Verlauf des Kriegs auf allen Seiten weiter radikalisiert hatten, immenses und schwer einzudämmendes Unsicherheitspotenzial. Zudem gingen sie einher mit einem auf allen Seiten extremer gewordenen Militarismus und mit Tendenzen einer „Militarisierung“ der in den Krieg involvierten Gesellschaften, die nach 1918 eine „Abrüstung in den Köpfen“ dringlicher und zugleich schwieriger machten als je zuvor.

Eine ganz andere, präzedenzlose Bedrohung ging sodann – zumindest aus der im Westen vorherrschenden Sicht – davon aus, dass es jetzt ein bolschewistisches Regime gab, dessen führende Köpfe – Lenin und Trotzki – die „alte“ zwischenwie innerstaatliche Ordnung kapitalistischer Prägung nicht nur durch ihre radikale Ideologie, sondern auch durch eine auf rücksichtslose Gewaltanwendung setzende Weltrevolution umzustürzen trachteten. Im Mittelpunkt der Sicherheitsproblematik von 1919 stand jedoch zweifelsohne die „deutsche Frage“ – oder

¹⁰ Vgl. Erez Manela: *The Wilsonian Moment. Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Oxford 2007; Adom Getachew: *Worldmaking after Empire. The Rise and Fall of Self-Determination*. Princeton 2019.

genauer gesagt: Die Frage, wie Deutschlands alte und neue Nachbarstaaten am wirkungsvollsten vor dem geschützt werden konnten, was als die Gefahr einer erneuten deutschen Aggression apostrophiert wurde. In der Rückschau scheint es angemessener, hier von der Bedrohung zu sprechen, die von möglichen Bestrebungen der unterlegenen Macht ausging, sowohl die – nur partiell eingestandene – Niederlage als auch die von den Siegermächten angestrebte Nachkriegsordnung gewaltsam zu revidieren.

Bei genauerer Betrachtung war das deutsche Problem allerdings nur ein zentraler Aspekt der übergeordneten Sicherheitsproblematik, die sich nach dem Ende des Großen Kriegs stellte – der Frage, wie am wirksamsten der Eskalation eines neuerlichen allgemeinen Großmachtkonflikts vorgebeugt werden konnte. Um diese eng miteinander verknüpften Fragen – die deutsche Frage und die Sicherheitsfrage – kreisten auch die wesentlichen sicherheitspolitischen Diskussionen vor und während der Pariser Verhandlungen. Die Protagonisten auf der Pariser Friedenskonferenz standen hier vor einer systemischen – den Gesamtzusammenhang der strukturellen Neuordnung des internationalen Systems betreffenden – Herausforderung, deren Tragweite sie nur unzureichend erkannten.

Im Kern warf dies die weit über die Behandlung der Besiegten hinausweisende Frage nach dem Umgang mit dem „Gesamterbe“ der Vorkriegsära auf. Genauer gesagt war vor allem eines unabdingbar: eine Auseinandersetzung mit den längerfristigen Folgen der Ära des Hochimperialismus, in der ein kompetitives *Un*-Gleichgewichtssystem innereuropäischer und global-imperialer Machtrivalitäten, antagonistischer Allianzen und dominierender „realpolitischer“ Spielregeln und Zwänge entstanden war, das sich zusehends zu einem immer weniger regulierbaren kompetitiven „Nullsummenspiel“ ausgewachsen hatte. Denn es war dieses System und dieses „Spiel“, das am Ende die Konstellation schuf, in der sich 1914 ein relativ „peripherer“ Konflikt zwischen der österreich-ungarischen Doppelmonarchie und Serbien zur Katastrophe eines Weltkriegs ausweiten konnte. 1919 richtete sich die Aufmerksamkeit daher zum einen darauf, effektivere Methoden zu finden, um zu vermeiden, dass lokale Krisen und Konflikte zu einem unkontrollierbaren Krieg eskalierten – zum anderen darauf, nicht nur potenzielle Aggressoren wirkungsvoll abzuschrecken, sondern eine nachhaltige Kriegsprävention zu betreiben.

Im Übrigen lag unter dem Eindruck eines beispiellos zerstörerischen Kriegs ganz allgemein ein neuer Hauptakzent auf der Sicherung und Wahrung des Friedens, dem als „höchstem Gut“ eine neue Wertigkeit zugesprochen wurde. Der Grundsatz, dass Friedenssicherung und Schutz der nationalen Sicherheit notfalls auch mit militärischen Mitteln erfolgen konnten, wurde zwar nicht aufgegeben, aber der Schwerpunkt lag mehr denn je darauf, diese Ziele auf politischem, rechtlichem, nicht-kriegerischem Wege zu erreichen. Allerdings wurden solche Vorstellungen – speziell in Frankreich und Deutschland keineswegs von allen maßgeblichen Akteuren geteilt. Zu berücksichtigen ist zudem, dass das beispiellose Ausmaß an Gewalt und die vielen Opfer, die der Krieg mit sich gebracht hatte, weitreichende politisch-psychologische Sicherheitsbedürfnisse und -erwartungen geweckt hatten. Solche Bedürfnisse und Erwartungen waren jedoch durchaus von

unterschiedlicher Qualität und Intensität. Besonders ausgeprägt waren sie in den Staaten und Gesellschaften, die der Krieg aufgrund ihrer geopolitischen Lage am stärksten betroffen hatte. Wege zu finden, ihnen gerecht zu werden, sollte zu einer der grundlegenden Herausforderungen der Nachkriegspolitik werden.¹¹

In engem Zusammenhang hiermit steht ein Kernproblem der Pariser Neuordnungsprozesse, das man als „asymmetrische Sicherheitskonstellation“ bezeichnen kann. Es war gekennzeichnet durch grundlegend divergierende Sicherheitslagen und Bedrohungsperzeptionen der wesentlichen Akteure. Die britischen und noch stärker die amerikanischen Entscheidungsträger repräsentierten allen anderen weit überlegene Seemächte, die sich in relativer oder sogar erheblicher Distanz zu Kontinentaleuropa befanden. Nicht zuletzt deshalb war nach Abschluss des Waffenstillstands die unter ihnen vorherrschende Einschätzung, dass ihren Staaten und Gesellschaften auf längere Sicht keine ernsthafte Gefahr drohen würde, sofern sie die faktische Ausschaltung Deutschlands als maritime Weltmacht sicherstellten. Was hingegen die gesamte französische Nachkriegsplanung dominierte, war die Perception, dass Frankreich aufgrund seiner prekären geopolitischen Lage weiterhin einer existenziellen Bedrohung durch seinen nach wie vor strukturell – von seinem demografischen wie ökonomisch-strategischen Potenzial her – übermächtigen deutschen Nachbarn ausgesetzt war. All die genannten strukturellen Faktoren und Perzeptionen beeinflussten auch die sicherheitspolitischen Grundorientierungen der verschiedenen Akteure. Sie reichen aber nicht aus, um deren Ansätze und Entscheidungen zu erklären.

Die konkurrierenden Ordnungsvorstellungen und Sicherheitskonzepte der Sieger

Die Protagonisten der Siegermächte von 1919 nahmen die drängendsten wie die grundsätzlichen Probleme der Friedenssicherung auf sehr unterschiedliche Weise wahr. Signifikant war, dass sie verschiedene Konsequenzen und Lehren aus der Katastrophe des Kriegs und aus dem, was sie als seine Ursprünge ansahen, gezogen hatten. Zudem darf nicht übersehen werden, dass sie sich nicht nur aufgrund der unilateralen Friedensagenda Wilsons vor Beginn der Friedensverhandlungen weder auf Eckpunkte einer gemeinsamen Sicherheitsordnung noch auf den Weg zu einer solchen verständigt hatten. Was auf der Pariser Friedenskonferenz aufeinandertraf, waren drei distinkte, teils komplementäre, aber in wesentlichen Punkten konkurrierende und unvereinbare Ordnungsvorstellungen, die jedoch alleamt im Kern transatlantisch ausgerichtet waren.

Genauer gesagt hatten sich zwei relativ komplementäre Ordnungsentwürfe herausgebildet. Wilson und die Protagonisten der Lloyd George-Regierung zielten im Wesentlichen auf die Grundlegung eines im Rahmen des Völkerbundes zu er-

¹¹ Vgl. hierzu übergreifend Eckart Conze: *Geschichte der Sicherheit. Entwicklung – Themen – Perspektiven*. Göttingen 2018.

richtenden integrativen Systems kollektiver Sicherheit ab, das Regeln und Normen politischer Konzertierung und Streitschlichtung akzentuierte und in naher Zukunft ein sich demokratisierendes Deutschland einbeziehen sollte. Ihnen stand eine von Clemenceau und seinen engsten Beratern entwickelte, sehr ambitionierte Neuordnungsagenda gegenüber, deren übergeordnetes Ziel die Etablierung eines exklusiven transatlantischen Bündnissystems der Sieger war, das einer vollgültigen Allianz so nahe wie möglich kommen und vor allem der machtpolitischen Einhegung Deutschlands dienen sollte. All diese Entwürfe und Ansätze müssen neu interpretiert werden.

„To make the world safe for democracy“? Wilsons auf die USA und Europa zentrierte Vorstellungen einer progressiven Friedens- und Sicherheitsordnung

Einer Neubewertung bedarf vor allem Wilsons ambitioniertes Programm zur Schaffung einer neuen internationalen Ordnung, das seit 1916 Gestalt angenommen, doch erst kurz vor Beginn der Friedenskonferenz an Substanz gewonnen hatte. Nach seiner Wiederwahl im Herbst 1916 hatte Wilson als neuer mächtiger Akteur die weltpolitische Bühne betreten. Mit dem Anspruch, unter amerikanischer Führung eine progressive Friedensordnung „kollektiver Sicherheit“ und fortschreitender Demokratisierung zu begründen, die das Ende aller Kriege zeitigen sollte, hatte er nicht nur in den Vereinigten Staaten und in Europa, sondern weltweit enorme, nicht zu erfüllende Erwartungen geweckt. Zugleich erforderte das, was Wilson anvisierte, auch eine fundamentale Neudefinition der internationalen Rolle der USA – eine Neuorientierung, für die er am Ende des Großen Kriegs noch lange nicht die zwingend notwendige innenpolitische Unterstützung mobilisiert hatte.

Ein idealisiertes ideologisches Leitbild entwerfend, stilisierte Wilson die Vereinigten Staaten, die bis dahin ein weitgehend isolationistisches Verhältnis zu Europa und eine unilateral-imperialistische Politik gegenüber Lateinamerika und Ostasien präferiert hatten, zur exzeptionalistisch-exemplarischen Vormacht einer neuen Weltordnung. Seiner Auffassung nach waren die USA nicht nur durch ihre ökonomische Stärke, sondern vor allem durch ihre politisch-zivilisatorische Fortschrittlichkeit zu einer Führungsrolle bei der Sicherung des Weltfriedens berufen. Der amerikanische Präsident hatte seine Vorstellungen 1916 und 1917 zunächst als Maximen einer neutralen „Frieden ohne Sieg“-Agenda präsentiert. Nach der kriegsentscheidenden Intervention der Vereinigten Staaten stellte Wilson schließlich sein Konzept, das er 1918 in den „Vierzehn Punkten“ und weiteren Grundsatzzreden umrissen hatte, als Friedensprogramm vor und stieß dabei auf großen Widerhall. Obgleich er punktuell auf Empfehlungen seines wichtigsten Beraters, Colonel House, und des locker-improvisierten Planungszirkels der *Inquiry*-Gruppe sowie auf britische „Anregungen“ zurückgriff, bestimmte Wilson den sicherheitspolitischen Kurs der USA im Wesentlichen selbst. Aber gerade im

Hinblick auf den Völkerbund und die Kernfrage der Sicherung des zu schließenden Friedens begann er erst sehr spät – nach dem Waffenstillstand –, substantielle Pläne zu entwickeln.¹²

Wilson's ideologisch-politischer Friedensentwurf kann durchaus als Versuch interpretiert werden, Lehren aus der Katastrophe des Weltkriegs und den in seinen Augen maßgeblichen Gründen für dessen Ausbruch zu ziehen. Grundlegend war seine Überzeugung, dass eine wesentliche Voraussetzung für die künftige Sicherung des Friedens nicht nur die Ausschaltung des preußisch-deutschen Autoritarismus und Militarismus sei, sondern die Überwindung des gesamten – aus seiner Sicht inhärent kriegsträchtigen – europäischen Vorkriegssystems. Seine Kritik bezog sich hierbei im Wesentlichen auf das europäische *balance of power*-System antagonistischer Allianzen und „geheimer Diplomatie“, das sich seit den 1880er-Jahren herausgebildet hatte, und das er – wie im Übrigen auch die Wiener Ordnung von 1815 – nur sehr oberflächlich verstand. An die Stelle dieses Systems sollte eine neue Weltordnung treten. Was der amerikanische Präsident in universalistischer Rhetorik entwarf, hatte zweifellos globale Dimensionen und Implikationen. Im Kern jedoch war es eine auf die Beziehungen zwischen den USA und Europa fokussierte Agenda von Leitideen für einen strukturellen, aber nicht revolutionären, sondern evolutionären Wandel des internationalen Systems. Zugleich entwickelte Wilson eine liberal-progressive, aber eher amerikanistische als internationalistische Vision der Friedenssicherung. Er argumentierte, dass der Frieden nur dann nachhaltig gesichert werden könne, wenn es gelinge, einen tiefgreifenden transnationalen Reformprozess in die Wege zu leiten, der amerikanischen Regeln und Prinzipien folge und sich auf zwei essenziellen interdependenten Ebenen vollziehen müsse: auf der Ebene der internationalen, im Wesentlichen zwischenstaatlichen Politik und auf der Ebene der innerstaatlichen Politik, wobei Wilson hier vor allem Demokratisierungsprozesse anstrebte.

In der internationalen Sphäre sollte eine neuartige Institution, die er zunächst als „Bund für den Frieden“ bezeichnete, die Unsicherheit begünstigende „Balance der Macht“ und die „organisierten Rivalitäten“ der Vorkriegszeit durch ein institutionalisiertes „stabiles Äquilibrium“, eine „Gemeinschaft der Macht“ und einen „gemeinsamen organisierten Frieden“ ablösen, dessen Kernelement ein Regime „kollektiver Sicherheit“ war.¹³ Der amerikanische Präsident wurde spätestens 1916 zum machtvollsten Vorkämpfer eines Völkerbundes. Hervorzuheben ist, dass er ursprünglich eine integrative, prinzipiell universelle Idee einer *League of Nations* verfocht, die auch *alle* Krieg führenden Staaten einschließen sollte. Bei

¹² Wilson's Aspirationen waren durch zahlreiche amerikanische und britische Aktivisten und *pressure groups* wie die *Union of Democratic Control*, die *League to Enforce Peace* und die *Woman's Peace Party* beeinflusst worden, die sich insbesondere für einen Völkerbund einsetzten. Ihr Einfluss darf allerdings nicht überwertet werden.

¹³ An Address to the Senate, 22. 1. 1917. In Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 40. Princeton 1983, S. 536f. Wilson's Völkerbundkonzeption war weder originell noch bahnbrechend. Sie folgte vielmehr, größtenteils uneingestanden, europäischen Konzeptionen, die seit der Epoche der Aufklärung entwickelt worden waren.

näherer Betrachtung war das, was Wilson vorschwebte, zugleich höchst ambitioniert *und* begrenzt. Die Integrität und die politische Unabhängigkeit aller, auch der kleineren, Staaten sollten dadurch geschützt und potenzielle Aggressoren abgeschreckt werden, dass sich die Mitgliedstaaten des Völkerbundes dazu verpflichten sollten, jedem Mitglied im Falle einer Bedrohung Beistand zu leisten. Vor allem aber sollte die *League* dadurch Sicherheit schaffen, dass sie Instrumentarien zur Krisenvorbeugung und friedlichen Konfliktlösung bereitstellte und ihre Mitglieder – sowie tendenziell *alle* Staaten – auf in der Völkerbundsatzung festgeschriebene Normen und Prinzipien internationaler Politik und internationalen Rechts wie insbesondere jene der friedlichen Streitschlichtung verpflichtete.

Eine robustere und legalistische Völkerbundkonzeption, wie sie etwa Vertreter der *League to Enforce Peace* oder französische Internationalisten wie Léon Bourgeois vertraten, lehnte Wilson indes entschieden ab. Er wandte sich gegen einen militaristischen Völkerbund und erteilte Forderungen nach einem Regime obligatorischer Streitschlichtung und automatischer Sanktionen gegen Aggressoren eine klare Absage. Seine Grundintention war vielmehr, die *League* zum festen Rahmen eines zwischenstaatlichen Konzerts auszubauen, das eine evolutionäre Umgestaltung der internationalen Politik ermöglichen sollte. Wesentliche Attribute staatlicher Souveränität sollten keineswegs eingeschränkt, Grundentscheidungen über Krieg und Frieden weiterhin in den Händen nationaler Regierungen und Parlamente liegen. Das Hauptaugenmerk des US-Präsidenten lag auf der Einführung verbindlicher, aber nicht legalistisch-inflexibler Regeln und Verfahren zur politischen Bewältigung internationaler Konflikte – im Licht der öffentlichen Meinung der Welt. Zeitgenössische und spätere Kritiker haben diese Orientierung als eine wesentliche Schwäche der Völkerbundvision des amerikanischen Präsidenten gebrandmarkt. Letztendlich spiegelten Wilsons Prioritäten aber die fundamentalen Souveränitätsvorbehalte aller entscheidenden Mächte wider.¹⁴

Ausschlaggebender für die Neuordnungsprozesse von 1919 war, dass der amerikanische Präsident seine Friedenskonzeption vor und während der Pariser Friedenskonferenz entscheidend revidierte – eine Neuausrichtung, die in ihrer Tragweite von der Forschung bisher verkannt wurde. Im Kern wandte sich Wilson von seinem ursprünglichen integrativen Ansatz ab und verfolgte nun die prononcierter hierarchische Priorität, zunächst den „Nukleus“ einer Nachkriegsordnung zu schaffen und somit den Völkerbund als Organisation und Sicherheitssystem der Sieger (und der neutralen Staaten) zu begründen. Er verlegte sich somit auf die Formel, die neu gegründete Weimarer Republik könne erst nach einer Bewährungsphase in die neue Organisation und Ordnung aufgenommen werden.

¹⁴ Address to a Joint Session of Congress, 8. 1. 1918. In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 45. Princeton 1984, S. 534–559; Wilson's Second „Paris Draft“ of the Covenant, 18. 1. 1919. In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 54. Princeton 1986, S. 138–159. Zu alternativen Völkerbundkonzeptionen vgl. Stephen Wertheim: *The League That Wasn't. American Designs for a Legalist-Sanctionist League of Nations and the Intellectual Origins of International Organization, 1914–1920.* In: DH 35 (2011) 5, S. 797–836.

Zu weiteren Komponenten von Wilsons „Sicherheitskonzeption“ zählten nicht nur die „Freiheit der Weltmeere“, sondern auch die Forderung nach weitgehender allgemeiner Abrüstung von Landstreitkräften. Der Überzeugung folgend, dass dies die internationalen Beziehungen pazifizieren würde, mahnte er an, die Eliminierung der deutschen Militärmacht müsse den Auftakt für einen generellen Abrüstungsprozess bilden. Und auch Wilsons Eintreten für ein liberales Welthandelssystem, das auf den Grundsätzen der *open door* basierte, hatte durchaus eine sicherheitspolitische Dimension. Vorherrschenden amerikanischen Vorstellungen entsprechend würde ein offenes System dieser Art, das imperialen Einflussphären ebenso ein Ende setzen sollte wie anderen politisch motivierten Handelsbegrenzungen, friedlichen ökonomischen Wettbewerb und Prosperität fördern. Realiter würde eine Umsetzung dieser Konzeption natürlich vor allem den USA als neuer Vormacht der Weltwirtschaftsordnung Vorteile bringen. Im Übrigen ging die angestrebte Globalisierung der *open door* keineswegs mit einer Abkehr von der protektionistischen Zollpolitik des US-Kongresses einher, was die neue amerikanische Politik von Beginn an inkohärent und angreifbar machte.

Im größeren Zusammenhang des „langen“ 20. Jahrhunderts muss hervorgehoben werden, dass Wilson – auch weil er keine existenziellen Bedrohungsszenarien vorhersah – weit davon entfernt war, im Fahrwasser seines Vorgängers Theodore Roosevelt oder im Vorgriff auf den revolutionären Wandel amerikanischer Ansätze nach 1945 eine Politik zu verfolgen, die unter dem Primat der nationalen und internationalen Sicherheit stand. Vielmehr erachtete er eine Politik, die der Wahrung der Sicherheit alles andere unterordnete und darauf ausgerichtet war, hierzu substantielle strategische Verpflichtungen einzugehen und militärische Kapazitäten zu entwickeln, nicht nur als rückschrittlich, sondern gar als gefährlich.¹⁵

Wilson's wichtigster innenpolitischer Gegenspieler, der republikanische Senator Henry Cabot Lodge, befürwortete eine andere Prioritätensetzung. Während er die ambitionierten Völkerbundpläne des Präsidenten kritisierte, plädierte Lodge für einen andersartigen Bund der Siegermächte, der einer Allianz sehr nahekam und dessen Hauptzweck die machtpolitische Kontrolle Deutschlands sein sollte.¹⁶ Wilson lehnte einen solchen Kurs strikt ab. Er verfocht auch deshalb eine politisch-evolutionäre Konzeption des Völkerbundes, weil er verhindern wollte, dass sich die USA längerfristig in einen zentralistischen Sicherheitsstaat verwandelten – einen Staat nach europäischem Muster. Eine solche Entwicklung erschien ihm für die Zukunft der liberalen amerikanischen Demokratie, als deren Hüter er sich verstand, als höchst bedenklich. Die einzige bedeutsame Ausnahme bildete seine Unterstützung der durch den „Naval Act“ von 1916 initiierten bis dahin größten Expansion der amerikanischen Seestreitkräfte, welche die Vereinigten Staaten zu

¹⁵ Vgl. die Reden Wilsons nach Minutes of a Meeting of the Commission on the League of Nations, 11.2.1919. In: Arthur Link u. a. (Hg.): *PWW*. Bd. 55. Princeton 1986, S. 75–80; An Address to the Third Plenary Session of the Peace Conference, 14.2.1919. In: ebd., S. 164–178, hier: S. 175.

¹⁶ Lodge an Bryce, 14.10.1918, Bodleian Library, Oxford, NL Bryce, Bd. Letters A–P.

einer Großbritannien mindestens ebenbürtigen maritimen Ordnungsmacht machen sollte – zur Verteidigung der nationalen Sicherheit ebenso wie zum Schutz weltweiter amerikanischer Interessen und der „Freiheit der Meere“.

Von entscheidender Bedeutung für Wilsons progressiven Ansatz waren hingegen weitreichende Reformen in einer anderen Sphäre, die er – traditionellere Abgrenzungen zwischen äußerer und innerer Politik für überholt erklärend – als kritisch für eine dauerhaftere Sicherung des Friedens ansah: der Sphäre innerstaatlicher politischer Ordnung. Hier strebte er an, eine Befriedung der internationalen Beziehungen dadurch zu befördern, dass anstelle des von Imperien dominierten Vorkriegssystems eine Ordnung von Staaten auf der Basis demokratischer „Selbstregierung“ nach amerikanischem Vorbild begründet wurde. Bekanntlich lag seit dem amerikanischen Kriegseintritt im Frühjahr 1917 ein Hauptakzent der Kreuzzugsrhetorik Wilsons auf dem Kampf für die universelle Sache der Demokratie gegen die Kräfte der Autokratie. Indem er das Motto ausgab, dass „die Welt sicher für die Demokratie gemacht werden“ müsse, betonte er, dass der „ultimative Weltfrieden“ und „ein stetiges Konzert für den Frieden“ nur durch eine „Partnerschaft demokratischer Nationen“ garantiert werden könnten.¹⁷ Was Wilson damit anzustoßen suchte – wenn nötig durch ideologisch-politische Kriegsführung und forcierten „Regimewechsel“ –, waren Demokratisierungsprozesse, die nach seinem Dafürhalten und der Auffassung führender amerikanischer *Progressives* wie Herbert Croly und Walter Lippmann wesentlich zu einem *peace to end all wars* beitragen würden.

Obgleich Wilson diese Agenda in universellen Kategorien präsentierte und sie globale Auswirkungen zeitigte, bezogen sich seine Vorstellungen jedoch auch hier im Wesentlichen auf Europa. Ihre Grundprämisse war, dass die Expansion demokratischer Regierungsformen Europa und langfristig die Welt sicherer machen würde, indem diese den Ambitionen von nicht auf demokratische Legitimation angewiesenen Machteliten ein Ende setzte. Diese Vorstellung war verbunden mit der Überzeugung, dass demokratische *checks and balances*-Systeme, in denen insbesondere auch die öffentliche Meinung als Kontrollinstanz fungierte, per se eine weniger aggressive, friedensförderliche Politik begünstigten. Für die Gültigkeit dieser ideologisch verbrämten Sicht der Dinge bot indes gerade die bellizistische Geschichte der Vereinigten Staaten keine überzeugenden Anhaltspunkte. Zu betonen ist zudem, dass Wilson Demokratisierung als einen hierarchisch-evolutionären Prozess verstand, der je nach dem Grad der zivilisatorischen Befähigung bestimmter Völker sehr viel Zeit oder gar die „Vormundschaft“ fortschrittlicherer Mächte erfordern konnte. 1919 prägte diese Einstellung seine Haltung gegenüber den Vertretern der Weimarer Republik und bestärkte ihn in der Entscheidung, diese von den Neuordnungsprozessen auszuschließen.¹⁸

¹⁷ The War Message to Congress, 2. 4. 1917. In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 41. Princeton 1983, S. 519–549, hier: S. 525–527.

¹⁸ Address (wie Anm. 13); The Modern Democratic State (1885). In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 5. Princeton 1968, S. 71–77.

Der Demokratisierungsimpetus blieb indes bestimmend für Wilsons Politik. Die Forderung nach einem Frieden auf der Basis des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung machte er sich dagegen erst im Frühjahr 1918 zu eigen. Ohne je exakt zu definieren, was er unter diesem Prinzip verstand, vertrat der amerikanische Präsident im Wesentlichen eine politische und keine ethnisch definierte Konzeption.¹⁹ Ihm ging es um die Förderung *demokratischer* Selbstbestimmung sowohl in bereits existierenden Staaten als auch in jenen, die nach dem Krieg entstehen würden. Angesichts der vielfältigen Forderungen verschiedener Nationalbewegungen vor und während der Pariser Friedenskonferenz musste der amerikanische Präsident jedoch feststellen, dass nicht zuletzt seine Rhetorik in und über Europa hinaus vor allem ethnisch-nationalen Selbstbestimmungsansprüchen Auftrieb gegeben hatte. Und er musste erkennen, dass eine der heikelsten Herausforderungen des Friedensstiftungsprozesses, die gravierende sicherheitspolitische Auswirkungen haben sollte, die war, mit rivalisierenden Forderungen zurechtzukommen, die vor allem im komplizierten multiethnischen postimperialen Raum Mittel- und Osteuropas aufeinanderstießen.

Es gab jedoch noch eine weitere, oft nicht hinreichend berücksichtigte Dimension dessen, was man als Wilsons progressiven Ansatz zur Friedenssicherung bezeichnen kann. Kurz gesagt verstand er sich als hegemonialer Schiedsrichter, dessen Mission es war, auf einen Friedensschluss hinzuwirken, der nicht länger auf dem „Recht des Siegers“ basierte, sondern auf allgemeinen Normen und Prinzipien von „Gerechtigkeit“ und „Fairness“ beruhte – oder vielmehr auf dem, was *seinem* Gerechtigkeitsverständnis entsprach. Im Mittelpunkt standen hier die „gerechten“ Friedensbedingungen, die er nicht etwa mit der deutschen Regierung auszuhandeln, sondern dieser aufzuerlegen beabsichtigte. Wilsons unrealistische Grundannahme war, dass ein solcher Frieden von den Besiegten akzeptiert werden und das Potenzial zukünftiger Konflikte minimieren konnte. So drang er etwa darauf, bei der Festlegung der deutsch-polnischen Nachkriegsgrenze so weit wie möglich deutsche Selbstbestimmungsansprüche zu berücksichtigen.²⁰

Wie sind Wilsons Bestrebungen aus der Distanz des 21. Jahrhunderts zu bewerten? Bei aller berechtigten Kritik an ihren unrealistischen Prämissen und den überzogenen Erwartungen, die sie wecken mussten, sollte man nicht verkennen, dass das, was Wilson vorschwebte, durchaus einen möglichen und entwicklungs-fähigen Rahmen für eine im Kern transatlantische Friedensordnung schaffen konnte – für die Entstehung eines Staatensystems oder gar Staatenkonzerts, das die Vereinigten Staaten als *eine* neue Vor- und Garantiemacht einbezog und auf mittlere Sicht auch Deutschland und potenziell die Sowjetunion einschließen

¹⁹ Address to a Joint Session of Congress, 11. 2. 1918. In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 46. Princeton 1984, S. 318–380, hier: S. 320f.

²⁰ From the Diary of Dr. Grayson, 26. 3. 1919. In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 56. Princeton 1987, S. 283–286, hier: S. 284; The Meetings of the Council of Four, 26. 3. 1919 und 27. 3. 1919. In: Arthur Link (Hg.): The Deliberations of the Council of Four (March 24–June 28, 1919). Notes of the Official Interpreter Paul Mantoux. Bd. 1: To the Delivery to the German Delegation of the Preliminaries of Peace. Princeton 1992, S. 20, S. 31.

würde. Wilsons Einschätzung, dass der Völkerbund in dieser Umbruchphase den einzig möglichen Mechanismus darstelle, der ein dauerhafteres amerikanisches Engagement bei der Sicherung des europäischen Friedens gewährleisten konnte, war keineswegs irreführend. Das wesentliche Problem bestand nicht darin, dass sein progressiver Ansatz der Etablierung eines effektiveren Allianzsystems der Siegermächte entgegenstand. Entscheidend war vielmehr, dass Wilsons allzu ambitionierte Vision einer weltumspannenden neuen Ordnung keine hinreichenden Ansatzpunkte bot, um die dringendsten Herausforderungen zu meistern, ohne deren Bewältigung eine nachhaltige Neuordnung nicht möglich war. Essenziell war hier die Befriedigung elementarer französischer Sicherheitsbedürfnisse, um so die Voraussetzungen für die Einbindung Deutschlands in ein atlantisches System kollektiver Sicherheit zu schaffen. Auch konnten Demokratisierungsprozesse, die im destabilisierten Nachkriegseuropa gerade im deutschen Fall notwendigerweise konfliktreich waren, nur mittelbar und im besten Falle längerfristig zur Sicherung des Friedens beitragen. Vor allem in Zeiten internationaler Krisen und innenpolitischer Volatilität konnten sie Letzteres sogar schwieriger und komplizierter machen. Und schließlich musste Wilsons wachsende Entschlossenheit, der besiegten Macht einen „gerechten“ Frieden zu oktroyieren, sowohl einen späteren Ausgleich als auch die Stabilisierung ihrer republikanisch-demokratischen Ordnung erschweren.

Zugleich sah sich Wilson mit einem zentralen innenpolitischen Legitimationsproblem konfrontiert, das er letztlich nicht meistern konnte. Es stellte sich die Frage, inwieweit er in der Lage sein würde, in seinem eigenen Land die unabdingbare öffentliche und politische Unterstützung für seine Aspirationen zu erlangen. Und es stellte sich die grundsätzlichere Frage, inwiefern es nach dem Sieg über die Mittelmächte in der vorherrschenden amerikanischen Wahrnehmung überhaupt noch Bedrohungen beziehungsweise vitale Interessen oder mit dem eigenen zivilisatorischen Selbstverständnis zusammenhängende Gründe gab, die weitreichende Verpflichtungen der USA im Völkerbund und bei der europäischen Friedenssicherung rechtfertigen konnten.

Man kann nicht genug betonen, wie tiefgreifend der Rollen- und Paradigmenwechsel war, den Wilson der amerikanischen politischen Kultur und Öffentlichkeit zumutete. Schließlich hatte die amerikanische Republik im Zeichen der „Monroe-Doktrin“ und eines selektiven Isolationismus sowie imperialen Unilateralismus bis ins frühe 20. Jahrhundert hinein keinerlei substanzielle internationale Verantwortung jenseits der westlichen Hemisphäre übernommen und sich insbesondere von jedweden Bündnissen mit anderen Staaten ferngehalten. Abgesehen von vereinzelten weltpolitischen Initiativen Theodore Roosevelts war der weitgehendste, aber die amerikanische Politik kaum beeinflussende Schritt der Beitritt des Landes zu den Haager Konventionen von 1899 und 1907 gewesen. Subjektiv hatte man lange auf die privilegierte geopolitische Lage gesetzt, welche die expandierende Republik in ihrer durch den Atlantik und Pazifik geschützten hemisphärischen Festung vor äußeren Bedrohungen bewahrt habe. In der Rückschau ist indes zu Recht hervorgehoben worden, dass die USA sich in Wirklichkeit lange Zeit wie ein sicherheitspolitischer „Nutznießerstaat“ verhielten, der sich informell

auf den Schutzschirm der dominanten britischen *Royal Navy* verließ, jedoch auch von der Friedenswahrung und Expansionseinhegung profitierte, die das Wiener System von 1815 bewirkte.²¹ In Reaktion auf die große Krise des Weltkriegs plädierte Wilson nun dafür, all dies grundlegend zu ändern. Doch war die Zeit für eine amerikanische Führungsrolle in einer neuen atlantischen und globalen Ordnung wirklich gekommen?

Die Begründung eines neuen transatlantischen Konzerts: Lloyd George und britische Ansätze zur Friedenssicherung nach dem Großen Krieg

Ähnlich wie jene Wilsons sind auch britische Ordnungsvorstellungen und Politikansätze nach dem Großen Krieg lange missverstanden worden. Sie waren insgesamt bedeutsamer für die Neuordnungsprozesse von 1919, als dies von Historikern der „realistischen Schule“ postuliert worden ist. Was sie prägte, war eine dezidiert transatlantische Orientierung.²² Die Vorstellungen, die entscheidende Völkerbundbefürworter – wie der Ende 1918 die vorbereitenden Planungen des *Foreign Office* leitende Robert Cecil, aber auch Premierminister Lloyd George selbst – zu entwickeln begannen, basierten nicht auf der Maxime einer Wiederbelebung der angeblich dominanten britischen Tradition, nationale und imperiale Sicherheit durch ein Neuaustarieren des europäischen und globalen „Gleichgewichts der Macht“ zu garantieren. Vielmehr kristallisierte sich eine qualitativ andere Strategie heraus, die darauf abzielte, sowohl die nationale Sicherheit der britischen Seemacht als auch die wichtige Absicherung und Konsolidierung des infolge des Kriegs und der Völkerbundsmandate im Nahen Osten und in Afrika nochmals erweiterten globalen Systems des *British Empire* durch neue Mechanismen und Methoden zu gewährleisten. Der Grundgedanke dieser die Pariser Friedensverhandlungen wesentlich beeinflussenden Strategie war, durch eine interessengeleitete und dessen Bestrebungen kanalisierende Kooperation mit Wilson einen Völkerbund zu begründen, der im Kern als institutionalisierter Rahmen für ein neuartiges, die Vereinigten Staaten einbeziehendes und von den „zivilisierten“ Großmächten geleitetes Konzertsystem fungieren sollte. Die Pläne führender Akteure im *Imperial War Cabinet* sahen vor, dieses neu konstituierte Konzert, das baldmöglichst auch Deutschland einbeziehen sollte, zum zentralen politischen Sicherheits- und Konfliktlösungsmechanismus der Nachkriegsordnung auszubauen und so die Rahmenbedingungen für eine pazifizierende Stabilisierung Europas und den Fortbestand eines sich reformierenden Empire zu schaffen.

Zweifellos war die Hinwendung der Lloyd George-Regierung zum Völkerbund auch von den Anstrengungen britischer Interessengruppen beeinflusst wor-

²¹ Paul Schroeder: *Europe's Progress and America's Success, 1760–1850*. In: Frederick Schneid (Hg.): *The Projection and Limitations of Imperial Powers, 1618–1850*. Leiden 2012, S. 170–195.

²² Für ältere Ansätze vgl. Antony Lentin: *Guilt at Versailles. Lloyd George and the Pre-History of Appeasement*. London 1985.

den, die sich seit Ende 1914 für die Gründung eines internationalistischen „Friedensbundes“ eingesetzt und hierzu weitverzweigte transnationale Netzwerke vor allem über den Atlantik geknüpft hatten. Mit Unterstützung aus Kreisen der Liberalen und der *Labour*-Partei hatten diese Gruppierungen bei Kriegsende eine veritable Völkerbundbewegung gebildet. Mitte Oktober 1918 hatten sich einige der einflussreichsten Organisationen zur *League of Nations Union* zusammengeschlossen und ihre Kampagne für eine autoritative „Weltorganisation“ nochmals ausgeweitet. Sie warben für einen Bund freier – das heißt demokratischer – Nationen, der einen Rat und einen Obersten Internationalen Gerichtshof umfassen und alle Staaten zur Garantie der „Freiheit der Nationen“ und auf „Methoden friedlicher Streitschlichtung“ verpflichten sollte, um so die Menschheit „endlich vom Fluch des Krieges zu befreien“.²³

Jedoch hatten diejenigen, die den Völkerbundplänen der britischen Regierung die wesentlichen Impulse gaben – der bereits erwähnte Cecil sowie der südafrikanische General und spätere Premierminister Jan Christiaan Smuts –, weniger progressive und durchaus hierarchische Vorstellungen davon, wie eine *League* zur Sicherung des Weltfriedens beitragen sollte. Der Entwurf, den Smuts dem Kabinett und der Weltöffentlichkeit präsentierte, war indes ambitionierter. Er sah einen Völkerbund vor, der nicht als ein wesentliche nationale oder imperiale Prerogative beschneidender „Superstaat“ entworfen war, wohl aber als eine robuste Institution, die das Instrument einer Weltregierung werden konnte. An ihrer Spitze sollte ein von den Hauptsiegermächten – und entscheidend von den anglo-amerikanischen Mächten – dominierter „Völkerbundsrat“ stehen, der etwa in Kernentscheidungen über gegen Aggressoren zu verhängende Sanktionen mit erheblicher exekutiver Autorität ausgestattet war.²⁴

Als noch bestimmender für die britische Völkerbundpolitik auf der Friedenskonferenz sollten indes die von Cecil und Experten des britischen Außenministeriums erarbeiteten Konzeptionen erweisen. Cecil vertrat die Ansicht, dass die Etablierung eines wirksamen „Bundes der Völker“ eine der wesentlichsten Konsequenzen war, die aus der Katastrophe des Kriegs gezogen werden mussten. Allerdings plädierte er für eine Organisation, die weder internationalistischen Vorstellungen eines egalitär-demokratischen, Spielraum und Souveränität der Großmächte eng begrenzenden Friedensbundes entsprach noch den Ideen derjenigen, die eine *League to Enforce Peace* mit einem robusten Regime obligatorischer Streitschlichtung und automatischer Sanktionen gegen Aggressoren forderten. Cecils Leitidee war vielmehr, den Völkerbund als Rahmenorganisation für ein institutionalisiertes, jedoch hierarchisch gegliedertes Staatenkonzert zu errichten, in dem alle wesentlichen Entscheidungen von den Großmächten getroffen werden sollten. Letztere sollten als einzige ständige Mitglieder des Völkerbundsrats zu

²³ League of Nations Union-Program, November 1918, Swarthmore College Peace Collection, LNU Papers.

²⁴ Jan C. Smuts: *The League of Nations. A Practical Suggestion*. London 1918, S. 5–9, S. 40–63; ders.: *The League of Nations*, 16. 12. 1918, TNA, CAB 29/2.

Vormächten der Friedenssicherung werden und als solche besondere Prerogative erhalten.²⁵ Zu den wesentlichen Aufgaben der neuen Organisation sollte im Rahmen eines relativ elastischen Systems „kollektiver Sicherheit“ insbesondere der Schutz kleinerer, zumal seit 1918 neu gegründeter Staaten gehören. Vor allem aber beabsichtigte Cecil, den Völkerbund und zuvorderst das Gremium des Völkerbundsrats zum zentralen politischen Mechanismus der neuen internationalen Ordnung zu machen. Er sollte den Frieden im Wesentlichen dadurch sichern und fördern, indem er eine konzertierte Konfliktlösung und die friedliche Beilegung internationaler Dispute sowie, im weiteren Sinne, zwischenstaatlichen Interessenausgleich ermöglichte.

Obgleich er sich vor und nach Kriegsende wiederholt öffentlich für die Schaffung eines Völkerbundes aussprach und Cecils Empfehlungen grundsätzlich unterstützte, wurde Lloyd George selbst nie zu einem überzeugten Verfechter der neuen Institution. Er begegnete Wilsons Visionen mit Skepsis und beurteilte auch generell die zu erwartende Effektivität einer *League* in Kernfragen der Friedenssicherung kritisch, da auch er hierfür eher auf ein informelles Konzert der fortschrittlichsten großen Mächte setzte. Zugleich lehnte Lloyd George eine Einschränkung britischer Souveränität noch entschiedener ab als Smuts oder Cecil. So tendierte seine Vorstellung davon, wie der Völkerbund funktionieren sollte, in Richtung der Idee eines flexiblen Konzerts, das vor allem den politischen Führungsfiguren der großen Mächte erlauben sollte, durch regelmäßige Konsultationen Krisen zu entschärfen und Konflikte zu bewältigen.²⁶

Was den britischen Premier am Ende maßgeblich zu einer befürwortenden Haltung bewog, war auch aus Sicht seiner Berater entscheidend. Sie alle erblickten im Völkerbund das einzig mögliche Instrument, um die Vereinigten Staaten nach dem Krieg in eine strategische Partnerschaft und Lastenteilung einzubinden, die sie trotz aller bilateralen Streitigkeiten, etwa auf dem Feld maritimer Rüstung und der „Freiheit der Meere“, als britische Kerninteressen ansahen. Was hier Konturen gewann, war die Vorstellung einer geteilten Sicherheitshegemonie der größten demokratischen *commonwealths* der Welt. Diese Hegemonie hatte globale Dimensionen, bezog sich jedoch zentral auf die Sicherung des Friedens auf dem durch den Krieg erschütterten europäischen Kontinent. Indem man Wilson im Sinne der britischen Völkerbundagenda zu beeinflussen trachtete, strebte man zugleich jedoch eine neue Art der Absicherung des imperialen britischen Weltsystems an, das Lloyd George als eigenständigen „Bund der Völker“ neu zu legitimieren suchte – auch gegen die zumindest rhetorisch anti-imperialistischen Aspirationen des amerikanischen Präsidenten.²⁷

²⁵ Cecil Plan vom 14. 12. 1918, zitiert nach David Miller: *The Drafting of the Covenant*. Bd. 2. New York/London 1928, S. 61–64. Cecil entwickelte hier frühere Empfehlungen des Phillimore-Komitees weiter.

²⁶ Rede Lloyd Georges, 12. 9. 1918, abgedruckt in: *The Times*, 13. 9. 1918; Erklärung Lloyd Georges, 16. November 1918, House of Lords Record Office, London, Lloyd George Papers, F 237.

²⁷ Imperial War Cabinet Minutes, 24. 12. 1918 und 30. 12. 1918, TNA, CAB 23/42; Smuts: *League*, 16. 12. 1918 (wie Anm. 24).

Für ein Verständnis des britischen Neuansatzes ist eine Analyse der strategisch-politischen Lehren, die von maßgeblichen Akteuren aus der Katastrophe des Kriegs gezogen wurden, entscheidend. Britische Lernprozesse gingen einerseits in eine ähnliche Richtung wie die Wilsons, andererseits verwiesen sie zurück auf Ansätze aus dem 19. Jahrhundert, vor allem auf Maximen der britischen Äquilibriumspolitik, die entscheidend zur Begründung der Wiener Ordnung von 1815 beigetragen hatte. Mehr als hundert Jahre später war die zentrale sicherheitspolitische Lehre des Weltkriegs, dass es unabdingbar sein würde, effektivere Mechanismen und Regeln zur friedlichen Bewältigung von Konflikten und zur Prävention von Krisen zu schaffen, die wie jene von 1914 zu einem erneuten allgemeinen Krieg eskalieren konnten. Was die britische Sicherheitspolitik nach 1918 prägte, war der Versuch, das Ordnungskonzept des Europäischen Konzerts wiederzubeleben und den gewandelten systemischen Bedingungen und Erfordernissen des 20. Jahrhunderts anzupassen. Eine der wesentlichen Erfordernisse, welche die Protagonisten der Lloyd George-Regierung erkannten, war die Erweiterung eines solchen Konzerts im Rahmen des Völkerbundes in ein transatlantisches System, das die USA einbezog.²⁸

Diese Orientierung bedeutete zugleich, dass sich eine Mehrheit der britischen Entscheidungsträger zumindest mit Blick auf Europa von der Vorstellung distanzierte, Friedenssicherung durch spezifische Bündnisse nach dem Muster einer perpetuierten *Entente Cordiale* anzustreben – Bündnisse, die grundsätzlich der Logik des *balance of power*-Denkens folgten. Es gab durchaus strategische Vordenker wie die graue Eminenz des *Foreign Office*, Eyre Crowe, der Wilsons Völkerbundpläne für zutiefst unrealistisch hielt und weiterhin in Kategorien traditionellerer Macht- und Gleichgewichtspolitik dachte. Crowe argumentierte, dass auch nach dem Krieg die Sicherheit Großbritanniens und des Empire vor allem die Konsolidierung einer effektiven Gleichgewichtsordnung in Europa erfordere. Dies wiederum mache, da der amerikanische „Freund“ von Europas Problemen sehr weit entfernt sei, eine Fortsetzung der anglo-französischen Kriegs-*Entente* zur Kontrolle des deutschen Machtpotenzials, aber auch zur Mäßigung der französischen Politik unverzichtbar.²⁹

Crowes eindringliche Warnungen und Empfehlungen fanden jedoch keinen Widerhall. Im *Imperial War Cabinet* überwog klar die Auffassung, dass eine bündnispolitische Festlegung dieser Art die falsche Antwort auf die veränderten sicherheitspolitischen Herausforderungen sei, die aus dem Krieg entstanden waren. Dies ging einher mit der jetzt zusehends dominanten Einschätzung, dass aus *balance of power*-Erwägungen geschlossene Allianzen und Abkommen 1914 nicht kriegsvermeidend, sondern konfliktverschärfend gewirkt hatten. Beides akzentuierte die durch die Kriegserfahrungen bedingte britische Priorität, alles zu tun, um zu verhindern, nochmals in einen auf dem europäischen Kontinent eskalierenden

²⁸ Memorandum Cecils, 17.12.1918, TNA, CAB 23/42; Imperial War Cabinet Minutes, 30.12.1918, TNA, CAB 23/42; Memorandum Hankeys, 16.1.1918, TNA, CAB 24/39.

²⁹ Memorandum Crowes, 7.12.1918, TNA, FO 371/3451.

großen Konflikt hineingezogen zu werden. Dies und der Konsens, sich angesichts knapper werdender Ressourcen auf die Sicherung des in Indien, Ägypten und Irland kriselnden britischen Imperialsystems zu konzentrieren, verstärkten die Grundtendenz, strategische *commitments* in Europa zu begrenzen und auf den Völkerbund, diplomatisch-politische Friedenssicherung und eine Lastenteilung mit den USA zu setzen.

Was diese Priorisierung beeinflusste und den Handlungsspielraum der Lloyd George-Regierung merklich einschränkte, waren nicht zuletzt innenpolitische Zwänge, vor allem die vorherrschende Wahrnehmung, dass die britische Öffentlichkeit nach einem präzedenzlos verlustreichen Krieg keine Politik unterstützen würde, die das Risiko einer erneuten Involvierung in europäische Konflikte barg, und im Übrigen von Lloyd George vor allem die Einlösung seines Wahlversprechens erwartete, innere Reformen einzuleiten und Großbritannien durch den Aufbau eines Wohlfahrtsstaates zu einem *fit country for heroes* zu machen. Ähnliche Erwartungen herrschten in den *Dominions* vor. Zudem hatte sich parallel zu nationalistischen Forderungen nach einem „Straffrieden“ nicht nur in linksliberalen Kreisen zusehends eine Grundstimmung breitgemacht, in der pazifistische Tendenzen und der Ruf nach internationaler Verständigung dominierten.³⁰

So lässt sich die eigentlich bemerkenswerte Tatsache erklären, dass eine Mehrheit in der Lloyd George-Regierung einschließlich des Premierministers sich dagegen aussprach, die nationale und europäische Sicherheit durch die Konsolidierung einer anglo-französischen Nachkriegsallianz zu garantieren. Noch entschiedener lehnte man es ab, den neuen Nationalstaaten in der osteuropäischen Unsicherheitszone, und vor allem Polen, spezifische Garantien zu geben, die über generelle Völkerbundverpflichtungen hinausgingen. Es ist bezeichnend, dass Lloyd George erst auf der Friedenskonferenz selbst die Idee seines Beraters Philipp Kerr aufgriff, französischen Sicherheitsforderungen mit dem Angebot eines begrenzten anglo-amerikanischen Garantieabkommens zu begegnen. Im Wesentlichen schlug er vor, dass sich Großbritannien und die Vereinigten Staaten verpflichten sollten, Frankreich im Falle einer nicht provozierten deutschen Aggression Beistand zu leisten.³¹ Diese Offerte, die erst in Reaktion auf die aus britischer Sicht friedensgefährdende Rheinlandpolitik der Clemenceau-Regierung erfolgte, konkretisierte die Idee eines strategischen *burden sharing* mit den Vereinigten Staaten und konzentrierte britische Garantieverpflichtungen auf entscheidende Aspekte der westeuropäischen Sicherheit. Aber sie zeigte auch, dass sich die Einsicht durchgesetzt hatte, dass über den Völkerbund hinaus konkrete Schritte zur Befriedigung des französischen Sicherheitsverlangens unerlässlich waren, um weitergehende, bald auch Deutschland einbeziehende Stabilisierungsprozesse zu ermöglichen. Diese in ihrer Bedeutung lange verkannte britische Initiative sollte eine entscheidende Rolle bei der Aushandlung der Sicherheitsarchitektur des Versailler Friedens spielen.

³⁰ Martin Ceadel: *Pacifism in Britain, 1914–1945*. Oxford 1980.

³¹ War Cabinet Minutes, 4. 3. 1919, TNA, CAB 23/15/54.

Im Übrigen ist hervorzuheben, dass in britischen Konzeptionen noch stärker als bei Wilson der Gedanke im Vordergrund stand, der Völkerbund könne den Frieden längerfristig nur dann wirksam sichern und effektiv als internationales Konzert operieren, wenn er nicht eine exklusive Institution der Sieger und der Neutralen blieb, sondern auch die Besiegten des Kriegs integrierte. Insbesondere war an eine frühzeitige Aufnahme Deutschlands und seine Einbindung in ein System gemeinsamer Regeln und Obligationen gedacht – sofern seine weitgehende Abrüstung und Ausschaltung als eine das britischen Weltsystem gefährdende Macht sichergestellt waren.³² Die Stabilisierung einer republikanischen Ordnung in Deutschland erschien führenden britischen Nachkriegsplanern in diesem Zusammenhang im Sinne einer Entmachtung „preußisch-militaristischer“ Führungseliten wünschenswert, wurde aber als weniger essenziell angesehen als von amerikanischer Seite. In jedem Falle erkannte man darin einen langwierigen Prozess, der durch die frühe Wiedereinbeziehung des Weltkriegsverlierers in das *comity of nations* gefördert werden konnte.

Diese Vorstellungen wurden in Versailles zu Kernelementen eines umfassenden britischen Ansatzes, der sich in Lloyd Georges „Fontainebleau Memorandum“ vom März 1919 manifestierte und den man in Kurzform als Friedenssicherung durch einen ausbalancierten und gemäßigten Friedensschluss bezeichnen kann, der allerdings die Frage der Reparationen ausdrücklich ausschloss. Die nach Maßgabe britischer Interessen formulierte Leitidee dieses Ansatzes war die Aushandlung eines von den Siegern bestimmten Friedensreglements, das nicht nur von ihnen, sondern auch von den Besiegten akzeptiert werden konnte, das Quellen zukünftiger Konflikte und Unsicherheit minimieren und die Voraussetzungen für einen längerfristigen Ausgleichs- und Verständigungsprozess schaffen sollte. All dies sollte die Konsolidierung eines neuen sicherheitspolitischen Äquilibrium in Europa ermöglichen. Solche Erwägungen waren ausschlaggebend für den anhaltenden britischen Widerstand gegen französische Pläne, einen rheinischen Pufferstaat zu etablieren, und für die mit Verweis auf das Selbstbestimmungsrecht erhobene Forderung der britischen Führung, bei der Reorganisation Osteuropas der Gefahr eines kriegsträchtigen deutschen Irredentismus vorzubeugen, indem man so wenig deutsche Bevölkerungsgruppen wie möglich zu Minderheiten im neu konstituierten polnischen Staat machte.³³

Die Konzepte und Ansätze der britischen Protagonisten von 1919 waren in vielerlei Hinsicht – und gerade im Hinblick auf die Zielvorstellung eines handlungsfähigen und integrativen internationalen Konzerts – realistischer und entwicklungsfähiger als das, was Wilson anstrebte. Und sie boten bessere Ansatzpunkte für eine Bewältigung der grundsätzlichen Sicherheitsprobleme nach dem Ersten Weltkrieg, allen voran der deutsch-französischen Sicherheitsfrage. Aber sie waren auch geprägt von selbstgesetzten und durch innenpolitische wie global-imperiale

³² Memorandum Cecils (wie Anm. 28).

³³ A Memorandum by David Lloyd George [The Fontainebleau Memorandum], 25. 3. 1919. In: Link u. a. (Hg.): PWW (wie Anm. 20), S. 259–270.

Prioritäten bedingte Vorbehalte und Beschränkungen. Eines der Grundprobleme lag in der Unwägbarkeit einer funktionierenden Sicherheitspartnerschaft mit den Vereinigten Staaten. Die Crux jedoch war, dass britische Entscheidungsträger nur in begrenztem Maße dazu bereit und in der Lage waren, substantielle sicherheitspolitische Verpflichtungen einzugehen und Verantwortung zu übernehmen, um so einer tragfähigen transatlantischen Sicherheitsordnung, wie sie ihnen vorschwebte, den Weg zu ebneten. Entscheidend war und blieb hier die Rückversicherung Frankreichs.

Sécurité durch eine atlantische Allianz und die Einhegung Deutschlands? Französische Sicherheitskonzepte und -bedürfnisse nach dem Großen Krieg

Die britischen und amerikanischen Bestrebungen kollidierten in entscheidenden Punkten mit einem ambitionierten, die französische Sicherheitspolitik über 1919 hinaus dominierenden Neuansatz, den Premier Clemenceau entschlossen verfolgte und der maßgeblich von seinem engsten Berater, André Tardieu, konzipiert worden war. Auch dieser Neuansatz, der sowohl auf eine strukturelle Schwächung und Isolierung Deutschlands als auch auf die Begründung einer exklusiven westlichen Sicherheitsgemeinschaft abzielte, war im Wesentlichen transatlantisch und insbesondere auf eine strategische Kooperation mit den USA ausgerichtet.³⁴ Ausgangspunkt der Politik Clemenceaus war ein von der politischen Entscheidungselite als existenziell empfundenes und tendenziell übersteigertes französisches Sicherheitsbedürfnis in der Folge des verlust- und zerstörungreichen Kriegs – im Kern das Verlangen nach *sécurité intégrale*, einer „vollständigen Sicherheit“ vor einer „erneuten Aggression“ des in puncto seines militärischen, ökonomischen und demografischen Potenzials auch nach der Niederlage überlegenen deutschen Nachbarn.³⁵

Beträchtlich und zweifellos relevant war hier der innenpolitische Druck, unter dem die Clemenceau-Regierung stand – der Druck nach einem Krieg, der einschließlich Verwehrten mehr als zwei Millionen Opfer gefordert hatte, die Sicherheitserwartungen und -bedürfnisse der französischen Öffentlichkeit zu erfüllen.³⁶ Diese bündelten sich in der Forderung nach wirksamem Schutz vor der deutschen Bedrohung. Auch sah sich Clemenceau mit Interessengruppen wie dem *comité de la rive gauche du Rhin* oder der *Ligue française* konfrontiert, die für einen drako-

³⁴ Dies ist neuerlich zu Recht herausgestrichen worden. Vgl. Peter Jackson: *Beyond the Balance of Power. France and the Politics of National Security in the Era of the First World War*. Cambridge 2013, S. 197ff.

³⁵ Rede Clemenceaus, 29. 12. 1918. In: *Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés*, S. 3732f.; Memorandum Tardieus, 20. 1. 1919, MEA, NL Tardieu, PA-AP 166 (49).

³⁶ Jean-Jacques Becker/Gerd Krumeich: *La grande guerre. Une histoire franco-allemande*. Paris 2008, S. 294f.

nischen Frieden und insbesondere die Annexion der linksrheinischen Gebiete agitierten. Politisch noch brisanter war, dass nicht nur Präsident Poincaré, sondern auch der hoch angesehene militärische „Vater des Sieges“, General Foch, die Etablierung einer strategischen Rheingrenze forderte. Nur die oppositionelle Sozialistische Partei und eine Minderheit liberaler und linker Intellektueller traten für eine alternative Politik der Sicherheit durch Verständigung und dezidiert für einen „Bund der Völker“ ein. Allerdings zeichnete Clemenceau oft ein übersteigertes Bild der innerfranzösischen Druckkulisse, um Wilson und Lloyd George zur Erfüllung seiner Sicherheitsforderungen zu bewegen.

Die Lehren, welche die französischen Protagonisten aus dem Krieg gezogen hatten, hoben sich deutlich ab von jenen, welche die Strategien ihrer anglo-amerikanischen Verhandlungspartner prägten. Für Clemenceau und Tardieu konnte Frankreichs und damit Europas Sicherheit längerfristig weder durch „neue Diplomatie“ und einen Völkerbund nach wilsonischem Muster noch durch einen als illusionär erachteten „gerechten“ Ausgleichsfrieden und eine Demokratisierung Deutschlands gewährleistet werden. Vielmehr hatten Vorgeschichte und Verlauf des Kriegs sie in ihrer Überzeugung bestärkt, dass dieses übergeordnete Ziel allein durch eine auf die neuen Machtverhältnisse zugeschnittene realpolitische Strategie zu verwirklichen war. Diese beruhte nicht nur, aber wesentlich auf ihrer Ansicht nach unverzichtbaren Grundsätzen europäischer Macht- und Gleichgewichtspolitik. Eine solche Politik musste jedoch in neuer, zukunftsweisender Form verfolgt und legitimiert werden, um die notwendige Unterstützung Wilsons zu gewinnen. Letzteres hofften die französischen Strategen vor allem durch die Akzentuierung des Leitbilds einer „Sicherheits- und Wertegemeinschaft“ der demokratischen Siegermächte zu erreichen, als deren wesentlicher Zweck die Verteidigung einer neuen „zivilisatorischen Grenze“ entlang des Rheins gegen zukünftige deutsche Übergriffe postuliert wurde.³⁷

Bei genauerer Betrachtung waren die auf die wahrgenommene deutsche Bedrohung fixierten Sicherheitsstrategien, die Clemenceau und Tardieu in Paris verfolgten, von einer spannungsreichen Mischung sehr traditioneller und durchaus progressiver Prämissen und Vorstellungen geprägt. Frankreichs zukünftige Sicherheit sollte durch eine maximale strukturelle Schwächung des deutschen Machtpotenzials gewährleistet werden. Hierbei war nicht an die Aufspaltung des bismarckschen Nationalstaats gedacht, wohl aber – neben strikten Abrüstungsbestimmungen, substanziellen Reparationsforderungen und wirtschaftlichen Restriktionen – an die Einschränkung und Zurückdrängung deutscher Souveränität, vor allem durch die Abspaltung strategisch wichtiger Regionen. Im Zentrum stand Tardieus Plan, separatistische Bestrebungen im Rheinland zu fördern und als Kernelement eines westlichen Sicherheitsglacis einen rheinischen Pufferstaat zu etablieren, der die „historische [deutsche] Invasionsroute“ blockieren und mittelfristig durch eine Zollunion in die französische Einflussphäre eingeglie-

³⁷ Rede Clemenceaus (wie Anm. 35); Memorandum Tardieus (wie Anm. 35).

dert werden sollte.³⁸ Tardieu bemühte sich vergeblich darum, anglo-amerikanische Unterstützung für seine Pläne zu erlangen, indem er argumentierte, sie widersprächen durchaus nicht den Maximen des Selbstbestimmungsrechts, da sich die rheinische Bevölkerung auf längere Sicht aus politischen wie wirtschaftlichen Gründen für eine unabhängige Republik entscheiden werde, um so der preußisch-deutschen Unterdrückung zu entkommen. In Bezug auf Osteuropa verfolgte die französische Delegation parallel dazu eine klassische machtpolitische Gleichgewichtsstrategie, die darauf ausgerichtet war, einen speziell aus Polen und der Tschechoslowakei gebildeten *cordon sanitaire* zwischen Deutschland und einem bolschewistisch dominierten Russland zu schaffen, der den Ausfall des zaristischen Bündnispartners kompensieren sollte. Diese Planung erklärte auch den besonderen Einsatz der französischen Politik für eine Stärkung der neu gebildeten Nationalstaaten. Sicherheitsimperative überwogen hierbei klar gegenüber der Rücksichtnahme auf deutsche Selbstbestimmungsansprüche.³⁹

Die eigentliche Priorität der französischen Politik bestand jedoch darin, Wilson und Lloyd George dafür zu gewinnen, die seit Frühjahr 1917 de facto bestehende Kriegsallianz in ein langfristiges und robustes transatlantisches Bündnis in Friedenszeiten umzuwandeln, das es bislang so nicht gegeben hatte. Clemenceau und Tardieu strebten ein Abkommen „gegenseitiger Garantie und militärischen Beistands“ an, dessen wesentlicher Sinn der Schutz Frankreichs gegen den *ennemi outre-Rhin* sowie die strategische Eindämmung und Ausgrenzung Deutschlands sein sollte. Tardieu war sich bewusst, dass Frankreich sicherheitspolitisch entscheidend auf die anglo-amerikanischen Mächte angewiesen war – was umgekehrt nur sehr begrenzt galt. Er war daher umso mehr bestrebt, sein Vorhaben als Entwurf einer transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft der freien und zivilisierten westlichen Demokratien zu präsentieren und entwickelte gar das ambitionierte Konzept einer „politischen, ökonomischen und militärischen Union“. Zugleich unterstrich er das gemeinsame Interesse, das alle Siegermächte an einer Absicherung dieser zivilisatorischen Gemeinschaft haben sollten – gegen die Bedrohung, die von einer grundsätzlich nicht zu ihr gehörenden deutschen Macht ausging.⁴⁰

Um diesem übergeordneten Ziel näherzukommen, war Clemenceau auch bereit, auf anglo-amerikanische Völkerbundpläne einzugehen, obgleich er seine fundamentale Skepsis nie überwand und die *société des nations* im Wesentlichen als eine mögliche Plattform für die angestrebte Allianz betrachtete. Dieses Interesse dominierte am Ende auch gegenüber der Alternativstrategie, die der führende französische Völkerbundvorkämpfer Léon Bourgeois in Paris vertrat. Bourgeois und andere maßgebliche Repräsentanten der *Association française de la Société des Nations* hatten empfohlen, den anglo-amerikanischen Entwürfen das Konzept

³⁸ Tardieu Aufzeichnungen, 20. 1. 1919 und 26. 1. 1919, MAE, NL Tardieu, PA-AP 166 (417); Memorandum Tardieus, 25. 2. 1919. In: André Tardieu: *La Paix*. Paris 1921, S. 165–184.

³⁹ Aus machtpolitischen Erwägungen forderte die französische Delegation bei den Friedensverhandlungen von Paris insbesondere, Polen die oberschlesische Industrieregion zuzusprechen.

⁴⁰ Memorandum Tardieus, Januar 1919, MAE, NL Tardieu, PA-AP 166 (422).

eines robusteren Völkerbundes entgegenzusetzen, der den Weltfrieden, aber vor allem Frankreich kraft weitgehender Sanktionsbefugnisse und sogar eigener Streitkräften sichern und im Übrigen ein striktes Regime obligatorischer Streit-schlichtung durchsetzen sollte.⁴¹ Clemenceau ließ sich nicht von seinen vorrangigen Zielen abbringen. In der Rückschau erscheinen die Anstrengungen, die er und Tardieu 1919 unternahmen, jedoch nicht so sehr als zukunftsweisender Vorgriff auf die Nordatlantische Allianz nach dem Zweiten Weltkrieg, zu deren Wesensmerkmalen nicht zuletzt die Einbindung (West-)Deutschlands gehörte. Vielmehr können sie als ein am Ende gescheiterter Versuch charakterisiert werden, die USA und Großbritannien für ein Bündnissystem nach dem Muster der *Entente Cordiale* aus der Vorkriegsära zu gewinnen und hierfür eine adäquate „fortschrittliche“ ideologische Agenda zu entwerfen.⁴²

Die führenden französischen Sicherheitspolitiker waren sich darüber im Klaren, wie essenziell sie auf die Kooperation der britischen wie der amerikanischen Regierung angewiesen waren – und setzten durch ihre aggressive, „maximalistische“ Verhandlungstaktik die Beziehungen zu ihren bevorzugten Bündnispartnern dennoch einer enormen Belastungsprobe aus, die auch nach 1919 Spuren hinterlassen sollte. Während der dominante Einfluss französischer Sicherheitsbedürfnisse nach dem prekären Sieg von 1918 verständlich war, bestand das eigentliche Problem jedoch darin, dass wesentliche Elemente der von Clemenceau und Tardieu verfolgten Politik keine realistischen Ansatzpunkte zu einer Bewältigung der für Frankreich so zentralen Sicherheitsprobleme boten. Dies galt vor allem für ihre Rheinlandpolitik, aber auch für die weiter gefasste Strategie zur Einhegung Deutschlands, zu der es trotz aller innenpolitischen Widerstände durchaus Alternativen gegeben hätte. Zugespitzt formuliert drohte die französische Strategie, nicht einer auch Frankreich zugutekommenden sicherheitspolitischen Neuordnung im transatlantischen Raum den Boden zu bereiten, sondern fortgesetzter Unsicherheit und Instabilität in Europa. Denn sie erschwerte genau das, was für die längerfristige Sicherung des europäischen Friedens entscheidender war als alles andere: eine Überwindung des deutsch-französischen Antagonismus und einen Ausgleichs- und Verständigungsprozess mit Deutschland, der wiederum die Voraussetzungen dafür hätte schaffen können, den im Umbruch befindlichen östlichen Nachbarn in eine beiderseits akzeptable Sicherheitsordnung einzubeziehen.

Die französischen Hauptakteure antizipierten zwar durchaus, dass es längerfristig unausweichlich sein würde, sich in irgendeiner Form mit Deutschland zu verständigen, aber sie unternahmen 1919 keinerlei Schritte, um selbst minimale Voraussetzungen hierfür zu schaffen. Öffentlich deutete Clemenceau eine solche Perspektive bezeichnenderweise erst nach der Friedenskonferenz überhaupt zum ersten Mal an. Aber er unterstrich zugleich, dass solche Schritte erst in fernerer

⁴¹ Bourgeois' Empfehlungen basierten auf einem „juristisch-internationalistischen“ Programm, dessen Grundzüge er bereits als ein Impulsgeber der Haager Konventionen von 1899 und 1907 entwickelt hatte. Vgl. Bericht der Bourgeois-Kommission, 8. 6. 1918, AN, F 12 8106.

⁴² Vgl. die Interpretation in Jackson: Balance (wie Anm. 34), S. 270–295.

Zukunft erwogen werden könnten, wenn „sichere Bedingungen“ geschaffen worden seien und sich die Eindämmungs- und Ausgrenzungspolitik gegenüber dem östlichen Nachbarn bewährt habe.⁴³

Natürlich sahen sich auch und besonders die neuen deutschen Verantwortungsträger wie etwa der erste Außenminister der Weimarer Republik, Ulrich von Brockdorff-Rantzau, mit grundlegenden sicherheitspolitischen Herausforderungen konfrontiert. Die Protagonisten der Regierung Scheidemann konnten unter den Bedingungen von 1919 letztlich nur darin scheitern, zugleich die Konsequenzen der verdrängten Niederlage abzuwenden, einen möglichst milden Frieden auszuhandeln und einen Neuanfang zu initiieren, indem man sich von den Traditionen deutscher Machtpolitik löste und Grundlagen einer republikanischen Außen- und Sicherheitspolitik entwickelte. Als relativ unerfahrenen Repräsentanten einer akut geschwächten Macht war ihnen nur unzureichend bewusst, wie gravierend das Problem war, vor allem den französischen Sorgen vor einer künftigen deutschen Bedrohung überzeugend zu begegnen und so überhaupt Handlungsspielraum für eine Politik zu gewinnen, die Deutschland als gleichberechtigte Großmacht in eine neue internationale Ordnung zu führen trachtete. Ihre allzu einseitige Orientierung auf Wilson und ihre Bekenntnisse zu den Grundprinzipien eines universalen Völkerbundes waren unter den gegebenen Umständen nicht überraschend, aber noch weit entfernt davon, einen realistischen Ansatz zur Bewältigung der auf Deutschland konzentrierten Sicherheitsfrage darzustellen. Und sie wurden von wesentlichen westlichen Entscheidungsträgern nicht von ungefähr als opportunistisch angesehen. Glaubwürdigkeit musste von deutscher Seite nach den Entwicklungen der Kriegs- und Vorkriegszeit durch eine längerfristige Bewährung erst wieder erworben werden.⁴⁴ Grundsätzlich war eine nachhaltige Friedenssicherung ohne einen Deutschland einbeziehenden Aushandlungsprozess unmöglich. Aber die Konzepte und Interessen der ersten Weimarer Regierung wurden zunächst marginalisiert. Da alle Siegermächte hierauf bestanden, vollzogen sich die sicherheitspolitischen Neuordnungsanstrengungen von 1919 ohne deutsche Beteiligung. Dies sollte weitreichende Konsequenzen haben.

Das hybride Unsicherheitssystem von Versailles: Die Neuordnungsprozesse und die fragile Kompromissarchitektur von 1919

Angesichts der besonderen Sicherheitsperzeptionen und angesichts der in entscheidenden Aspekten gegensätzlichen Ordnungsvorstellungen der führenden Akteure waren die Aussichten, auf der Pariser Friedenskonferenz ein effektives euro-atlantisches Sicherheitssystem für das „lange“ 20. Jahrhundert zu begründen,

⁴³ Rede Clemenceaus, 25.9.1919. In: Journal officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des députés, S. 4572–4580.

⁴⁴ Vgl. Peter Krüger: Die Außenpolitik der Republik von Weimar. Darmstadt 1985, S. 17–76; Gottfried Niedhart: Die Außenpolitik der Weimarer Republik. München 2013, S. 1–10, S. 46–62.

von vornherein äußerst begrenzt. Was die Versuche der Protagonisten, sich auf Mechanismen und Regeln der künftigen Friedenssicherung zu verständigen, zusätzlich erschwerte, war die Tatsache, dass sie unter den einem rationalen Interessenausgleich wenig zuträglichen Bedingungen des ersten modernen, tendenziell globalen und zweifellos komplexesten Friedentiftungsprozesses der neueren Geschichte erfolgen mussten.

Die Friedensstifter hatten somit nicht nur sehr unterschiedliche Beurteilungen der wesentlichen Sicherheitsprobleme und Ansätze zu ihrer Lösung auszubalancieren, sondern sahen sich auch mit einer weiteren fundamentalen Herausforderung konfrontiert: Sie mussten sowohl Wege finden, in einem komplizierten Spannungsfeld transnational wirkender Kräfte und Einflüsse zu agieren, zumal der Maximen Wilsons und bolschewistischer Ideen und Bestrebungen, als auch mit den sich dynamisch verändernden innenpolitischen Grund- und insbesondere Legitimationsbedingungen internationaler Politik zurechtzukommen, denen in der Folge des Kriegs eine größere Relevanz als je zuvor zufiel. Im Ganzen schränkte die 1919 neue Intensität gewinnende Interdependenz internationaler, transnationaler und innerstaatlicher Politik die Handlungsspielräume der Entscheidungsträger gerade auf dem weiten Feld der Sicherheit merklich ein. Als führende Politiker mehr oder minder demokratischer Staaten hatten sie vor allem essenzielle innenpolitische Legitimationsanforderungen zu erfüllen. Sie mussten den Interessen, Besorgnissen und Forderungen der von ihnen repräsentierten Bevölkerungen nach Sicherheit und angemessener Kompensation für die im Krieg gebrachten Opfer Rechnung tragen. Zugleich mussten sie jedoch auch lernen, die innenpolitischen Zwänge und Erfordernisse ihrer Verhandlungspartner zu berücksichtigen.

Und hervorzuheben ist auch hier noch einmal, wie unterschiedlich sich die wesentlichen Erfordernisse darstellten und wie weit die verschiedenen Sicherheitserwartungen auseinanderklafften. Für Wilson und Lloyd George bestand das zentrale Problem darin, die unerlässliche innenpolitische Unterstützung für die sicherheitspolitischen Verpflichtungen und Verantwortlichkeiten zu mobilisieren, was sowohl die jeweiligen Parlamente als auch die „öffentliche Meinung“ betraf. Beide Staatsmänner betonten an kritischen Punkten der Pariser Verhandlungen nicht nur aus taktischen Gründen, dass sie nur solche Verpflichtungen eingehen würden, die in der britischen und amerikanischen Öffentlichkeit Zustimmung finden konnten. Im Kontrast hierzu stand Clemenceau wie erwähnt vor dem Problem, immense französische Sicherheitserwartungen erfüllen zu müssen, die auf die deutsche Bedrohung fixiert waren.

Es kann vor diesem Hintergrund nicht verwundern, dass die Hauptakteure auf der Pariser Friedenskonferenz und ihre maßgeblichen Berater nicht in der Lage waren, Fundamente für eine effektive und stabile Sicherheitsordnung zu legen. Wilson hatte ursprünglich gehofft, sein transformatives Programm mithilfe einer transnationalen Phalanx liberal-progressiver Kräfte nicht nur den Besiegten, sondern auch den Führern der Entente-Mächte gleichsam oktroyieren zu können. Aber er musste sehr rasch feststellen, wie illusorisch dies war, denn er verfügte nicht über die Macht, als „Weltschiedsrichter“ einen progressiven Frieden dekre-

tieren zu können – und war gerade für die Umsetzung seiner Völkerbundpläne entscheidend auf die Kooperation mit den europäischen Siegermächten angewiesen. Nicht minder waren indes Clemenceau und Lloyd George darauf angewiesen, mit dem amerikanischen Präsidenten eine Einigung zu erzielen, um ihre sicherheitspolitischen Hauptziele zu erreichen. Was sich so 1919 vollzog, war ein Neuordnungsprozess, der gerade in den entscheidenden Sicherheitsfragen durch das konfliktreiche Aushandeln komplexer Kompromisse gekennzeichnet war.

Gerade weil es sich für die Siegermächte als so schwierig erwies, sich auf allseits akzeptable Eckpunkte zu einigen, insistierten sie darauf, ihre Kompromissvereinbarungen zu wesentlichen Elementen eines „Sieger-Friedens“ zu machen, der den Besiegten am Ende ohne substanzielle Verhandlungen aufgezwungen wurde. Dieses Vorgehen hatte weitreichende Folgen für die Legitimität der Pariser Friedensordnung. Es verschärfte insbesondere die ohnehin schon erheblichen sicherheitspolitischen Herausforderungen, in deren Zentrum die ungelöste deutsche Frage der Nachkriegsära stand, indem es auf deutscher Seite übersteigerte Ablehnungsreaktionen und revisionistische Bestrebungen provozierte.

Eine genauere Analyse macht deutlich, dass es sich bei dem, was am Ende der Friedenskonferenz Gestalt angenommen hatte, bestenfalls um erste Konturen eines sehr fragilen und in seiner Grundbeschaffenheit hybriden Sicherheitssystems der Sieger handelte, das in wesentlichen Aspekten von Beginn an reformbedürftig war und so, wie es zustande gekommen war, den Frieden schwerlich wirksam sichern konnte. Es war geprägt durch eine spannungsreiche Mischung aus drei Komponenten:

1. „kollektiver Sicherheit“ im Rahmen eines Völkerbundes, der zunächst im Kern als Institution der Sieger gegründet und sowohl Deutschland als auch das bolschewistische Russland ausgrenzte;
2. spezifischer – aber noch zu bestätigender – anglo-amerikanischer Garantien, Frankreich im Fall einer nicht provozierten deutschen Aggression Beistand zu leisten; und
3. traditioneller territorialer Sicherheit, die sich vor allem in der unter den Siegern umstrittene Besetzung von Teilen des Rheinlands manifestierte.

All dies wurde komplementiert durch die umfassenden Abrüstungsbestimmungen des Versailler Vertrags, die Deutschland bis auf Weiteres als militärische Großmacht ausschalteten, aber das strukturelle Problem des deutschen Machtpotenzials nicht aus der Welt schaffen konnten. Bekanntlich sollten sie den Ausgangspunkt zu einer allgemeinen Abrüstung bilden, was jedoch eine Absichtserklärung blieb.

Das Sicherheitsregime der am 21. April 1919 vollendeten Satzung des Völkerbundes basierte auf den in Paris dominierenden britischen und amerikanischen Konzeptionen. Der in Genf konstituierte Völkerbund etablierte weder ein ambitioniertes System obligatorischer Streitschlichtung noch ein robustes Sanktionsregime. Und er verfügte schon gar nicht über eigene Streitkräfte, wie es Bourgeois im Namen der französischen Delegation gefordert hatte.⁴⁵ Sowohl Wilson als

⁴⁵ Vgl. die Ausführungen Bourgeois' nach Minutes, 11. 2. 1919 (wie Anm. 15), hier: S. 74–77.

auch Cecil und Lloyd George hatten eine solche Ausrichtung strikt abgelehnt. Stattdessen waren vor allem durch Artikel X des *Covenant* Grundlagen für ein weniger ambitioniertes kollektives Sicherheitssystem gelegt worden. Es sollte den Frieden und die Integrität aller, vor allem auch kleinerer Staaten dadurch schützen, dass sich die Mitglieder und zuvorderst die im Völkerbundsrat dominierenden Großmächte verpflichteten, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um jenen, die durch Aggressoren bedroht waren, Beistand zu gewähren – und in letzter Instanz auch militärisch zu intervenieren. Aber es gab keinen Automatismus. Vor allem weil Wilson und Lloyd George hierauf bestanden hatten, lagen die Entscheidungen letztlich bei den Regierungen und den Parlamenten der Mitgliedstaaten, deren wesentliche Souveränitätsrechte in Fragen von Krieg, Frieden und Intervention somit bewahrt blieben. Der eigentliche Schwerpunkt lag jedoch den Vorstellungen Wilsons und Cecils entsprechend darauf, den Völkerbund zur zentralen permanenten „Clearingstelle“ der Weltpolitik und insbesondere der transatlantischen Beziehungen zu machen. Er war somit nicht als Plattform einer Nachkriegsallianz der Sieger angelegt, sondern als institutionalisierter politischer Schlichtungsmechanismus eines neu formierten internationalen Konzerts, der es den Vertretern der Staaten und an deren Spitze den Vertretern der sich als die fortschrittlichsten Akteure betrachtenden Großmächte ermöglichen sollte, Dispute friedlich beizulegen, Krisen zu entschärfen und kollektive Praktiken für eine nachhaltige Sicherung des Friedens zu entwickeln.⁴⁶

Ungeachtet all seiner unvermeidbaren ursprünglichen Konstruktionsmängel, die sich im *Covenant* von 1919 widerspiegeln, hatte der Völkerbund durchaus das Potenzial, sich zum wichtigsten Sicherheits- und Konfliktregelungsmechanismus einer neuen euro-atlantischen Ordnung zu entwickeln. Entscheidend hierfür war allerdings nicht nur ein konstruktives Engagement seiner wesentlichen Mitgliedstaaten, sondern auch, dass die neue Organisation sobald wie möglich zu einer essenziell integrativen Sicherheitsinstitution ausgebaut wurde, die auch die Besiegten, insbesondere Deutschland, einbezog und auf die in ihrer Satzung festgeschriebenen Grundsätze und Obligationen festlegte. Dass der Völkerbund dann bekanntlich nicht als eine universale Organisation, sondern als eine Rumpfinstitution der Sieger etabliert wurde, die nicht nur den mächtigsten Verlierer des Kriegs, sondern auch das bolschewistische Regime vorerst ausschloss, sollte weitreichende Folgen für seine Entwicklung haben. Und es trug beträchtlich zur Verschärfung der Unsicherheit in Europa bei. Maßgeblich hierfür war der Grundkonsens zwischen Wilson und Clemenceau, einen Beitritt der neu gegründeten deutschen Republik erst nach einer „Bewährungsfrist“ in Betracht zu ziehen, ohne sich auf genaue Bewährungskriterien zu verständigen.⁴⁷

⁴⁶ Rede Wilsons nach Protocol of a Plenary Session of the Inter-Allied Conference for the Preliminaries of Peace, 25.1.1919. In: Arthur Link u.a. (Hg.): PWW. Bd.54 (wie Anm.14), S.264-271, hier: S.266f.; Tagebuchaufzeichnungen Cecils, 11.2.1919, BL, NL Cecil.

⁴⁷ The Meetings of the Council of Four, 7.6.1919. In: Arthur Link (Hg.): The Deliberations of the Council of Four (March 24-June 28, 1919). Notes of the Official Interpreter Paul Mantoux.

Die separaten, aber miteinander verzahnten, britischen und amerikanischen Garantievereinbarungen mit Frankreich, die den zweiten Pfeiler der brüchigen transatlantischen Sicherheitsarchitektur von 1919 bildeten, entsprangen bezeichnenderweise keiner langfristigeren Planung der Siegermächte. Sie waren vielmehr, wie bereits skizziert, das Resultat der britischen Reaktion auf die als extrem friedensgefährdend angesehene französische Rheinlandpolitik, die auch Wilson entschieden ablehnte. Mit dem Ziel, Clemenceau und Tardieu von ihren Aspirationen abzubringen, einen rheinischen Pufferstaat zu etablieren, lancierte der britische Premierminister Mitte März 1919 den von seinem Berater Kerr entwickelten Vorschlag einer restriktiv definierten anglo-amerikanischen Garantie gegenüber Frankreich, die er ausdrücklich auf das Szenario eines nicht provozierten deutschen Angriffs beschränkte. Der britische Vorstoß zielte darauf ab, nicht nur die französische Nachkriegspolitik zu mäßigen, sondern auch die Vereinigten Staaten in dieser entscheidenden Frage in die Absicherung des prekären europäischen Friedens einzubinden und gleichzeitig britische Verpflichtungen auf das zu begrenzen, was die eigenen Sicherheitsinteressen besonders zu tangieren schien. Das übergeordnete Ziel der Initiative war indes, durch eine hinreichende Befriedigung französischer Sicherheitsbedürfnisse einem Ausgleich mit Deutschland und einer Einbeziehung des besiegten Gegners in die Nachkriegsordnung den Weg zu bereiten. Denn von britischer Seite glaubte man, Europa nur so längerfristig stabilisieren zu können.⁴⁸

Der Erfolg der britischen Strategie hing entscheidend von der amerikanischen Bereitschaft ab, zumindest eine begrenzte Rolle als Garantiemacht in Nachkriegseuropa zu übernehmen. Es mag auf den ersten Blick überraschen, dass Wilson nicht zögerte, seine Unterstützung für Lloyd Georges Pläne zu signalisieren. Aber der amerikanische Präsident blieb in Sicherheitsfragen keineswegs der progressive Idealist, als der er oft dargestellt worden ist. Er entwickelte auf der Pariser Friedenskonferenz durchaus ein Verständnis für die machtpolitischen Dimensionen der deutschen Frage und für das französische Sicherheitsverlangen, auch wenn er Letzteres für übersteigert hielt. Seine Vision zur Lösung der Sicherheitsfrage unterschied sich jedoch weiterhin fundamental von französischen Ansätzen. Er erteilte Clemenceaus und Tardieus Ideen einer militärischen Allianz oder exklusiven Sicherheitsgemeinschaft der Sieger eine klare Absage und verwahrte sich dagegen, die USA zu einer europäischen Macht alten Musters zu machen, die Bündnisse mit anderen Staaten einging und eine führende Rolle bei einer machtpolitischen Durchsetzung des Friedens und der Einhegung Deutschlands spielen würde.

Wilson warnte, dass eine solche Politik „nicht Frieden“, sondern eine Konflikte schürende „bewaffnete alliierte Dominanz“ bringen würde; und er betonte, dass das Abkommen, um die Zustimmung des US-Senats sicherzustellen, nicht einmal den „Anschein“ eines europäischen Traditionen entsprechenden „Paktes zwischen

Bd. 2: From the Delivery of the Peace Terms to the German Delegation to the Signing of the Treaty of Versailles. Princeton 1992, S. 347.

⁴⁸ War Cabinet Minutes, 4.3.1919, TNA, CAB 23/15/54; From the Diary of Dr. Grayson, 14.3.1919. In: Arthur Link u. a. (Hg.): PWW. Bd. 55. Princeton 1986, S. 497f.

den drei Mächten“ erwecken dürfe. Er bestand somit auf separaten amerikanischen und britischen Verträgen mit Frankreich. Grundsätzlich rechtfertigte der amerikanische Präsident die Garantievereinbarungen als eine temporäre und komplementäre Maßnahme, die in seiner Interpretation die Vereinigten Staaten in puncto kollektiver Sicherheit zu nicht mehr verpflichtete als dem, was bereits Artikel X der Völkerbundsatzung stipulierte. Wilson sah sie wie Lloyd George als Mittel zu dem höheren Zweck, die französische Politik abzumildern, eine spätere Eingliederung Deutschlands in den Völkerbund zu ermöglichen und so bessere Bedingungen für die Konsolidierung eines qualitativ neuen Friedenssystems zu schaffen. Im Übrigen soll nicht unerwähnt bleiben, dass weder Wilson noch Lloyd George bereit waren, den noch ungefestigten neuen Staaten in Osteuropa – insbesondere Polen, das sich mit dem Problem deutscher Minderheiten und irredentistischer Forderungen konfrontiert sah – besondere Garantien in Aussicht zu stellen. Wilson argumentierte, dass auch die Sicherheit dieser Staaten am wirkungsvollsten durch die im Völkerbund gebündelte „kombinierte Macht der Welt“ gewährleistet werden könne.⁴⁹

Die Garantieabkommen von 1919 waren somit von vornherein durch inhärente Einschränkungen und Vorbehalte geprägt, und obwohl Clemenceau sie als eines der für Frankreich bedeutsamsten Resultate der gesamten Friedensverhandlungen betrachtete, legten sie keineswegs den Grundstein für eine vollwertige Defensivallianz oder gar eine atlantische Sicherheitsgemeinschaft gemäß französischen Prämissen.⁵⁰ Zudem hielten weder Clemenceau noch Tardieu die politischen Garantien der anglo-amerikanischen Mächte für ausreichend, um französische Sicherheitsinteressen zu befriedigen. Sie pochten weiterhin auch auf eine möglichst weitgehende Schwächung Deutschlands und eine langfristige Kontrolle über das Rheinland. So war die anglo-amerikanische Sicherheitsofferte am Ende nur ein – wenn auch ein wesentlicher – Bestandteil einer der Kernkompromisse von Versailles. Nach langwierigen Verhandlungen konnten die britischen und amerikanischen Unterhändler die französischen Protagonisten dazu bewegen, anstatt eines rheinischen Pufferstaates eine abgeschwächte Form territorialer Garantien gegen die deutsche Bedrohung zu akzeptieren – nämlich die längerfristige Besetzung von Teilen des Rheinlands durch die „alliierten und assoziierten Mächte“.⁵¹

Allerdings konnte dieser Rheinlandkompromiss kaum den fortbestehenden Dissens zwischen den Siegermächten kaschieren. Aus französischer Sicht war das Besatzungsregime nicht nur für die Kontrolle deutscher Macht, sondern auch für die Durchsetzung der Friedensbedingungen, einschließlich der Reparationsforderungen, unabdingbar. Wilson und Lloyd George billigten es hingegen nur sehr widerwillig, da sie es weiterhin als Quelle fortgesetzter Nachkriegskonflikte

⁴⁹ Remarks to Members of the Democratic National Committee, 28. 2. 1919. In: Link u. a. (Hg.): PWW (wie Anm. 15), S. 309–324, hier: S. 317f.

⁵⁰ The Meetings of the Council of Four, 13. 6. 1919. In: Link (Hg.): Deliberations. Bd. 2 (wie Anm. 47), S. 438–440.

⁵¹ Remarks, 28. 2. 1919 (wie Anm. 49).

und als ein Arrangement ansahen, das keine wirkliche Sicherheit erbringen und zugleich den ihrerseits anvisierten mittelfristigen Ausgleichsprozess mit Deutschland behindern würde. In der Tat vertiefte die Versailler Regelung den deutsch-französischen Antagonismus der Kriegszeit weiter und schuf eine Konstellation mit erheblichem Eskalationspotenzial. Weitere Konflikte zwischen den Siegern waren folglich absehbar, und im Rückblick müssen „territoriale Garantien“ sowie das Instrument der Besetzung strategischer Gebiete der besiegten Macht als kontraproduktive Elemente der sicherheitspolitischen Neuordnung nach dem Ersten Weltkrieg bewertet werden.⁵²

Letzten Endes konnten die Friedensstifter von 1919 somit nicht mehr aushandeln als ein durch innere Widersprüche gekennzeichnetes Konglomerat von Sicherheitskompromissen. Das höchst fragile „Versailler System“, das sich in Wahrheit nie zu einem tragfähigen System konsolidieren konnte, vergrößerte in vielerlei Hinsicht die ohnehin beträchtliche Unsicherheit und Instabilität in Mittel- und Osteuropa, insbesondere durch die Grenzdispute und Minderheitenprobleme, die es geschaffen oder verschärft hatte. Aber sein eigentlicher und wesentlicher Mangel war aber nicht nur, dass es als oktroyiertes System der Sieger entscheidende Legitimitätsdefizite aufwies, sondern lag vor allem darin begründet, dass keine belastungs- und entwicklungsfähige atlantische Sicherheitsarchitektur geschaffen werden konnte und dass man sich auf keine Grundregeln für einen noch zu vollziehenden, für die Sicherung des europäischen Friedens essenziellen Verhandlungs- und Verständigungsprozess mit den Verlierern des Weltkriegs verständigt hatte. Zugleich waren für eine Konsolidierung der Weimarer Republik sehr belastende äußere Bedingungen geschaffen und gerade jene Akteure geschwächt worden, die eine Verständigung mit den Westmächten und eine Kooperation im Völkerbund anstrebten, während der deutsche Nationalstaat bekanntlich trotz aller Verluste und Beschränkungen in seinem Großmachtcharakter erhalten blieb. All diese Probleme waren untrennbar miteinander verknüpft.

Das hybride Sicherheitsgerüst von 1919 war somit von Anfang an nicht nur konsolidierungs-, sondern entwicklungsbedürftig. Es konnte den Frieden nur dann dauerhaft sichern, wenn es nicht nur gefestigt, sondern weiterentwickelt, grundlegend reorganisiert und zu einem umfassenderen Sicherheitssystem ausgebaut wurde. Aber selbst seine elementare Konsolidierung – und insbesondere die Etablierung eines effektiven Völkerbundes – hing natürlich entscheidend davon ab, inwieweit die politischen Führungseliten der Siegermächte willens und innenpolitisch in der Lage waren, diese Prozesse voranzutreiben, und inwiefern sie sich überhaupt darüber verständigen konnten, was für eine Sicherheitsordnung sie stabilisieren wollten. In der Folgezeit der Pariser Friedenskonferenz zeigte sich bereits sehr früh, dass die westlichen Hauptakteure weiterhin divergierende Ziele und Strategien verfolgten, während Instabilität und Unsicherheit gerade in Mittel-

⁵² Zu anderen Schlussfolgerungen gelangt Stephen Schuker: *The Rhineland Question*. In: Manfred Berg/Gerald Feldman/Elisabeth Glaser (Hg.): *The Treaty of Versailles. A Reassessment after 75 Years*. Cambridge 1998, S. 275–312.

und Osteuropa noch zunehmen. Der Schwerpunkt der französischen Politik lag auf der Durchsetzung der Versailler Vertragsbestimmungen und auf der Festigung der Abkommen zu einem der erstrebten Siegerallianz so nahe wie möglich kommenden System der Kontrolle, Eindämmung und langfristigen Isolierung Deutschlands. Ein begrenzter Ausgleich sollte erst später, aus einer Position der Stärke und durch die anglo-amerikanischen Garantien gewährleisteten Sicherheit erwogen werden.

Der ursprüngliche Hauptakzent der britischen Politik wie der Bestrebungen Wilsons nach Versailles lag hingegen darauf, den Völkerbund als Nukleus eines neuen internationalen Konzerts zu festigen und baldmöglichst eine Einbindung Deutschlands in eine sich evolutionär entwickelnde Nachkriegsordnung anzustreben. Als wesentliche Vorbedingungen für eine Wiederaufnahme Deutschlands in die *comity of nations* wurden zum einen der erkennbare Wille zur Erfüllung der Friedensbedingungen, zum anderen die Stabilisierung einer demokratisch-republikanischen Ordnung angesehen. Die Frankreich gegebenen Garantiezusagen wurden weiterhin als notwendige, aber auch größtmögliche Konzessionen betrachtet, die Fortschritte in diese Richtung befördern sollten, während sowohl in Washington als auch in London bald die Ansicht dominierte, dass das Befriedigungshindernis der Rheinlandbesetzung so bald wie möglich beseitigt werden müsse. Was in Paris ausgehandelt worden war, blieb somit zunächst nicht nur ein unvollendetes, sondern auch inhärent konflikträchtiges Vertragssystem der Sieger, das nur in sehr begrenztem Maße Optionen zur Bewältigung der gravierendsten europäischen Sicherheitsprobleme eröffnete.⁵³

Inwieweit und vor allem *wie* sich das ursprüngliche System von 1919 entwickelt hätte, wenn alle seine drei Hauptmächte weiter an ihm partizipiert hätten und gezwungen gewesen wären, ihre unterschiedlichen Ziele, Interessen und Vorstellungen angesichts der prekären europäischen Nachkriegsfrage doch noch auszubalancieren, bleibt der Spekulation überlassen. Denn Wilsons innenpolitisches Scheitern, seine Niederlage im „Kampf um den Versailler Vertrag“ in dem von den oppositionellen Republikanern dominierten Senat, bedeutete auch das Scheitern des ersten Versuchs, ein transatlantisches Sicherheitssystem zu begründen. Die Anfang der 1920er-Jahre erfolgende amerikanische Rückkehr zu einer in Wahrheit nicht länger möglichen Normalität weltpolitischer Zurückhaltung und eines selektiven Unilateralismus beraubte nicht nur den Völkerbund seiner potenziell wichtigsten Ordnungsmacht, sondern ließ auch das gesamte Konstrukt der anglo-amerikanischen Garantieabkommen kollabieren, da Lloyd George darauf bestanden hatte, die britische an die amerikanische Zusage zu koppeln. So war bereits im Frühjahr 1920 überdeutlich, dass neue Wege beschritten werden mussten.

⁵³ In der jüngeren Forschung dominiert hingegen noch immer eine positivere Bewertung des Versailler Vertragssystems, auch im Hinblick auf die Friedenssicherung. Vgl. etwa Margaret MacMillan: *Peacemakers. Six Months that Changed the World*. London 2001; Zara Steiner: *The Lights that Failed. European International History 1919–1933*. Oxford 2005, S. 15ff., S. 69f.; aber auch Leonhard: *Frieden* (wie Anm. 7), S. 1254–1277.

Ausblick: Von der Ordnung „jenseits von Versailles“ in den 1920er-Jahren zur atlantischen Sicherheitsgemeinschaft nach 1945

Die Pariser Friedenskonferenz markierte keineswegs den Höhepunkt oder gar das Ende zwischenstaatlicher wie transnationaler Anstrengungen, nach 1918 der Unsicherheit und Instabilität auf dem europäischen Kontinent Herr zu werden. Entscheidende Fortschritte auf dem Weg zu einer stabilisierenden Reform des Versailler Systems und zur Konsolidierung einer internationalen Ordnung „jenseits von Versailles“, die es ermöglichte, den Kernproblemen der Ära nach dem Ersten Weltkrieg wirkungsvoller zu begegnen, konnten jedoch erst Mitte der 1920er-Jahre gemacht werden. Wesentliche Voraussetzungen hierfür wurden nach der Eskalation des deutsch-französischen Nachkriegsantagonismus und der Zäsur der Ruhrkrise durch das erste zwischen Siegern und Besiegten ausgehandelte Friedensabkommen, das Londoner Reparationsabkommen von 1924, geschaffen. Seine eigentliche Grundlegung erfolgte dann durch den Sicherheitspakt von Locarno im Herbst 1925 mit signifikanter Unterstützung der amerikanischen Regierung und Hochfinanz hinter den Kulissen der europäischen Diplomatie.

Das Londoner Abkommen und der Locarno-Pakt wurden zu Grundpfeilern einer qualitativ neuen euro-atlantischen Friedens- und Sicherheitsordnung, die sich nach dem Ersten Weltkrieg herauszubilden begann. Ihr wesentlicher Mechanismus war ein neuartiges, die Weimarer Republik einschließendes und mit dem Völkerbund verzahntes europäisches Konzert. Aber ihre eigentliche – jetzt informell agierende – politische wie ökonomische und finanzielle Schlüsselkraft waren die Vereinigten Staaten. Essenziell für den Beginn dieser Transformation waren nicht nur Lern- und Neuorientierungsprozesse der entscheidenden politischen Akteure, sondern auch politische Veränderungen und ein beginnender Mentalitätswandel auf beiden Seiten des Atlantiks, welche die Handlungs- und Legitimationsspielräume für eine konzertierte, auf Interessenausgleich setzende Sicherheitspolitik erweiterten.

Das Locarno-System, dessen wesentliche Architekten die Außenminister Austen Chamberlain, Gustav Stresemann und Aristide Briand waren, stellte nicht nur die Sicherheit Westeuropas auf ein neues, festeres Fundament wechselseitiger Garantien. Es etablierte innerhalb des neu geschaffenen Konzerts der Locarno-Mächte Großbritannien, Frankreich und Deutschland auch neue – von allen relevanten Akteuren akzeptierte – Regeln und Praktiken politischer Streitschlichtung und friedlichen Wandels, was gerade auch im Hinblick auf die Grenz- und Minderheitenkonflikte in Osteuropa essenziell war. So eröffnete es auch neue, obschon zunächst kaum verheißungsvolle Perspektiven für den überaus schwierigen, aber nicht unmöglichen Prozess einer Ausbalancierung von französischen und osteuropäischen Sicherheitsbedürfnissen auf der einen und der internationalen Einbindung einer sich auf kooperative Verständigung und eine *friedliche* Revisionspolitik verpflichtenden Weimarer Republik auf der anderen Seite.⁵⁴

⁵⁴ Zu Wesen und Bedeutung des Locarno-Systems und der Locarno-Politik vgl. Steiner: Lights (wie Anm. 53) und vor allem Patrick O. Cohrs: *The Unfinished Peace after World War I. America, Britain and the Stabilisation of Europe, 1919–1932*. Cambridge 2006.

Die intergouvernementalen Fortschritte der Locarno-Politik schufen im Übrigen auch Rahmenbedingungen für weiterführende Bemühungen von Nichtregierungsakteuren, zumal von Aktivisten und Interessengruppen, die in den 1920er-Jahren für transnationale Verständigung eintraten und so etwas wie eine transatlantische *international society* schaffen wollten. Zu ihnen gehörten die amerikanischen Initiatoren der Kriegsächtungsbewegung, die wichtige Impulse für den Kellogg-Briand-Pakt von 1928 gaben, sowie die Vielzahl derer, die für eine Stärkung des Völkerbundes und der völkerrechtlichen Instrumente zur Einhegung des Kriegs und zur friedlichen Streitschlichtung eintraten – und die zu diesem Zweck neue Brücken über den Atlantik schlugen.⁵⁵

Der Fortentwicklung des Systems von London und Locarno zu einer robustesten transatlantischen Sicherheitsordnung wurden jedoch vor allem dadurch klare Grenzen gesetzt, dass Wilsons republikanische Nachfolger weder über den politischen Willen noch den nötigen innenpolitischen Spielraum verfügten, um substanziellere sicherheitspolitische Verantwortung in Europa zu übernehmen und mit den Europäern bei der Konsolidierung des noch ungefestigten Regimes kollektiver Sicherheit zu kooperieren. Dies trug entscheidend dazu bei, dass das System der 1920er-Jahre dann unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise zusammenbrach und die engere Vorgeschichte des Zweiten Weltkriegs begann.

Eine wirkliche Transformation der transatlantischen Politik konnte erst erfolgen, und eine dauerhafte transatlantische Ordnung erst entstehen, nachdem der Zweite Weltkrieg und die Eskalation des Kalten Kriegs die Voraussetzungen für einen solchen Prozess fundamental verändert hatten. Die euro-atlantische Sicherheitsgemeinschaft, die jetzt geschaffen wurde, basierte nicht nur auf dem Fundament des Regimes kollektiver Sicherheit der Nordatlantischen Allianz, sondern auch auf einem weitverzweigten System gemeinsamer politischer wie rechtlicher Grundregeln und ökonomischer wie ideologischer Stützelemente, dessen Grundstein durch das *European Recovery Program* gelegt worden war. Was sich seit 1947 entwickelte, wuchs sich zu einem umfassenden Gesamtsystem nicht nur intergouvernementaler, sondern auch weit in die verschiedenen Gesellschaften hineinreichender transnationaler Einflüsse und Verbindungen aus, das durch die Leitideologie einer atlantischen Wertegemeinschaft unterfüttert wurde. Eine Ordnungs- und Sicherheitsgemeinschaft dieser Art konnte sich einerseits nur im euro-atlantischen Raum ausprägen. Andererseits ging von den Normen und Regeln, die hier entwickelt wurden, eine globale Wirkungsmacht aus.

Die *Pax Atlantica* der Ära des Kalten Kriegs ging somit weit über das hinaus, was 1919 konzipiert oder angestrebt worden war. Sie tat dies auch, indem sie nicht nur die amerikanische Supermacht und die Staaten Westeuropas, sondern auch die neu gegründete Bundesrepublik integrierte – und indem sie den essenziellen Si-

⁵⁵ Vgl. z. B. Daniel Gorman: *The Emergence of International Society in the 1920s*. Cambridge 2013; Daniel Laqua (Hg.): *Internationalism Reconfigured. Transnational Ideas and Movements between the World Wars*. London 2011.

cherheitsrahmen für die westeuropäischen Integrationsprozesse bildete, die nach 1989 dann auch auf Osteuropa ausgedehnt wurden.

Die trotz aller Krisen und korrosiver Entwicklungen bemerkenswerte Dauerhaftigkeit und Legitimität dieses Systems lässt sich nicht allein durch die Dynamiken und Zwänge des Kalten Kriegs erklären. Sie kann in entscheidendem Maße auch darauf zurückgeführt werden, dass jene Akteure, die es aufbauten und fortentwickelten – Vordenker wie George F. Kennan und Jean Monnet und Politiker wie Ernest Bevin, Dean Acheson, Robert Schuman und Konrad Adenauer –, es mit beträchtlichem Erfolg verstanden, konstruktive Lehren aus den Problemen und Fehlschlägen der Pariser Friedenskonferenz und der Zwischenkriegszeit zu ziehen. Diese Lehren sind seit Beginn des 21. Jahrhunderts zusehends in Vergessenheit geraten. Zugleich stellt sich hundert Jahre nach dem Ende des Ersten Weltkriegs die Frage, wie eine funktionierende und legitime Weltordnung zu gestalten ist, drängender als zu irgendeinem Zeitpunkt seit 1945. Gerade deswegen erscheint es wichtiger denn je, neues Licht darauf zu werfen, wie ungeheuer schwierig es war, im „langen“ 20. Jahrhundert Grundlagen für ein trag- und entwicklungsfähiges atlantisches Friedenssystem zu schaffen.

Abstract

This essay seeks to shed new light on the problem that arguably lay at the core of the struggle for a new world order at the Paris Peace Conference: the search for a “modern” and more effective security system that fostered a durable peace order for the “long” 20th century after a war of unprecedented destructiveness. It aims to show that, following the transformative Great War, the crux was to create, for the first time, a sustainable transatlantic peace and security architecture in which the United States was cast to play a pivotal role. Attempts to lay foundations for such new Atlantic order spawned novel, more comprehensive yet also competing conceptions of peace and collective security that proved formative for 20th-century international politics – and had a global impact.

The essay’s core argument is that it was impossible to secure European and world peace after 1918 through a “balance-of-power” system that contained and excluded Germany. Yet nor could this be achieved solely through the League of Nations and transnational democratisation processes. Instead, the western victors of the war needed to make advances towards an integrative Atlantic international system that established new, more efficacious mechanisms and rules of collective security and concerted conflict resolution. Above all, this system had to foster the Weimar Republic’s inclusion into the reconfigured postwar order.

The systemic analysis focuses on a reappraisal of the dominant concepts, strategies and learning processes that shaped the peace negotiations at Versailles – those of Wilson and the leading British and French decision-makers. It then illuminates why ultimately only a fragile victors’ peace and very tenuous underpinnings of postwar security could be forged under the conditions of 1919 – a hybrid “Ver-

sailles system” of progressive and traditional guarantees that was impossible to sustain and offered little to “solve” the critical German question. But it also shows that by the mid-1920s the nucleus of a different, more inclusive and legitimate Euro-Atlantic order had been constructed, particularly through the Locarno security pact of 1925.

More broadly, the essay thus interprets the struggles of 1919 as a decisive yet also highly ambivalent stage in a momentous longer-term process: the emergence of the transatlantic security community – and Pax Atlantica – of the long 20th century (1860–2022), which ultimately could only be created after a second world war and the escalation of the cold war. It highlights that what was attempted in the wake of the First World War in some ways prefigured these transformative changes, but mainly provided crucial lessons for subsequent endeavours – lessons that should be revisited 100 years later, at a time when the Atlantic order that arose from an era of global crisis and war is in danger of disintegrating.