

MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT HALLE-WITTENBERG
PROFESSUR FÜR INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN UND
DEUTSCHE AUßENPOLITIK



Hallenser IB-Papier 8/2001

Reinhard Wolf

Partnerschaft oder Rivalität?
Europas Siegermächte nach dem Ersten Weltkrieg

Partnerschaft oder Rivalität? Europas Siegermächte nach dem Ersten Weltkrieg

Die vorliegende Fallstudie entstammt meiner Habilitationsschrift „Partnerschaft oder Rivalität? Verbündete Großmächte nach Hegemonialkonflikten“, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg 1998. Sie konnte aus Platzgründen nicht in die veröffentlichte Fassung aufgenommen werden, die im Herbst 2001 beim Nomos-Verlag in der Reihe „Weltpolitik im 21. Jahrhundert“ erschien. Dort findet sich im Kapitel 1 eine Aufstellung der Hypothesen, die in diesem Papier überprüft werden. Eine komprimierte Version des Theorieteils enthält auch mein Aufsatz, „Was hält siegreiche Verbündete zusammen? Machtpolitische, institutionelle und innenpolitische Faktoren im Vergleich“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7, Nr. 1 (Juni 2000), S. 33-78.

Im Verlaufe des Ersten Weltkriegs formierte sich eine globale Koalition von sechs Großmächten, die sich der Errichtung einer deutschen Hegemonie über Eurasien widersetzte. Nachdem die deutsche Niederlage diese Gefahr gebannt hatte, ging der globale Zusammenhang der Sicherheitspolitik zeitweilig wieder verloren. In Europa und im Fernen Osten bildeten sich erneut regionale Sicherheitskomplexe heraus, die in den beiden folgenden Jahrzehnten kaum noch aufeinander bezogen waren. Einzig das Vereinigte Königreich spielte in beiden Regionen die Rolle einer interessierten Großmacht. Die Sicherheitspolitik Frankreichs und Italiens beschränkte sich hingegen weitgehend auf den europäischen Raum, während Japan und die USA nur im Fernen Osten kontinuierlich engagiert waren. Daher werden die Entwicklungen in diesen zwei Regionen hier in jeweils gesonderten Kapiteln behandelt.

Das Geschehen in Europa war zunächst, trotz gelegentlicher anglo-französischer Irritationen, von Kooperation zwischen den drei maßgeblichen Siegermächten England, Frankreich und Italien geprägt. Diese Phase der Zusammenarbeit brach Mitte der zwanziger Jahre ab, als die französisch-italienischen Beziehungen zunehmend den Charakter einer Sicherheitsrivalität annahmen. Hauptursache dieses Umbruchs war weder eine deutliche Machtverschiebung zwischen den Siegermächten noch eine Schwächung des institutionellen Gefüges, sondern, wie vom liberalen Ansatz postuliert, eine Veränderung innenpolitischer Macht- und Interessenkonstellationen. Ausschlaggebend waren in diesem Fall die Errichtung der Diktatur Mussolinis und die damit verbundene Radikalisierung der italienischen Balkanpolitik, die von Frankreich nicht passiv hingenommen werden konnte.

1. Die Entwicklung der Sicherheitsbeziehungen

Von den insgesamt sechs alliierten Großmächten, die sich am Krieg gegen Deutschland und seine Verbündeten beteiligt hatten, bemühten sich in den Jahren nach dem Friedensschluß nur noch drei nachhaltig darum, ihre europäische Ordnungs- und Sicherheitspolitik zu konzertieren. Rußland war bereits nach der bolschewistischen Machtübernahme aus der Allianz ausgeschert, als es im März 1918 in Brest-Litowsk einen Separatfrieden mit dem Deutschen Reich schloß. In den folgenden Jahren war es vom Bürgerkrieg weitgehend in Anspruch genommen und durch die Nicht-Anerkennung seitens der Siegermächte diplomatisch isoliert. Die Vereinigten Staaten hatten zwar unter ihrem Präsidenten Woodrow Wilson noch bei der Pariser Friedenskonferenz eine

dominierende Rolle gespielt, zogen sich jedoch zunehmend in die Isolation zurück, nachdem ihr Senat im März 1920 die Ratifizierung des Versailler Vertrages endgültig abgelehnt hatte. Im Gegensatz zu den USA war Japan Vertragspartei geworden und dementsprechend auch gleichberechtigtes Mitglied der inter-alliierten Gremien geblieben. Tatsächlich nahm es in den Jahren danach aber nur sehr geringen Einfluß auf die Durchführung der Friedensverträge und die Gestaltung der europäischen Nachkriegsordnung, denn seine Interessen waren von diesen Fragen selten berührt.¹ Angesichts der geringen Rolle, die diese drei Großmächte in dieser Phase spielten, kann sich das vorliegende Kapitel auf die Sicherheitsbeziehungen zwischen den drei europäischen Siegermächten England, Frankreich und Italien beschränken.²

Im Rahmen der vorliegenden Studie interessieren vor allem die britisch-französischen und die französisch-italienischen Beziehungen. Während die Beziehungen zwischen London und Rom bis zu Mussolinis Aggression gegen Äthiopien trotz gelegentlicher Differenzen insgesamt als harmonisch und gleichförmig bezeichnet werden können,³ ließ die Zusammenarbeit zwischen Paris und den beiden anderen Hauptstädten im ersten Nachkriegsjahrzehnt erheblich nach. Die britisch-französischen Beziehungen kühlten sich schon bald nach Kriegsende ab und erreichten zwischen 1921 und 1923 ihren Tiefpunkt seit der Fashoda-Krise,⁴ bevor in der Mitte der Dekade wieder das kooperative Element eindeutig die Oberhand gewann. Im Gegensatz dazu blieb das Verhältnis zwischen Rom und Paris zunächst eher von Zusammenarbeit geprägt, die dann in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts aber von einer span-

¹ Jürgen Heideking, *Areopag der Diplomaten. Die Pariser Botschafterkonferenz der alliierten Hauptmächte und die Probleme der europäischen Politik 1920-1931*, Husum (Matthiesen Verlag) 1979, S. 28; Gerhard P. Pink, *The Conference of Ambassadors, Paris 1920-31. Its history, the theoretical aspects of its work, and its place in international organization*, Geneva Studies, Bd. XII, Nr. 4-5, Genf 1942, S. 44.

² Ein definitives Standardwerk über die Geschichte der internationalen Beziehungen während der Zwischenkriegszeit liegt noch nicht vor. Ausführlich, jedoch thematisch breiter angelegt sind Raymond J. Sontag, *A Broken World. 1919-1939*, New York (Harper & Row) 1971; René Albrecht-Carrié, *A Diplomatic History of Europe Since the Congress of Vienna*, New York (Harper) 1958; Raymond Cartier, *Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg, 1918-1939*, München und Zürich (Piper) 1982. Informativ aber knapp sind Gottfried Niedhart, *Internationale Beziehungen 1917-1947*, Paderborn (Ferdinand Schöningh) 1989; Sally Marks, *The Illusion of Peace. International Relations in Europe 1918-1933*, London und Basingstoke (Macmillan) 1976; Graham Ross, *The Great Powers and the Decline of the European States System, 1914-1945*, London und New York (Longman) 1983; sowie William J. Newman, *The Balance of Power in the Interwar Years, 1919-1139*, New York (Random House) 1968.

³ Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 433.

⁴ So Michael Howard, *The Continental Commitment. The Dilemma of British Defence Policy in the Era of the Two World Wars*, London (Temple Smith) 1972, S. 82.

nungsreichen Rivalität verdrängt wurde.⁵ Erst die nationalsozialistische Machtübernahme in Deutschland sollte wieder zu einer vorübergehenden Annäherung der beiden "lateinischen Schwestern" führen.

Das Auf und Ab dieser Beziehungen eignet sich somit gut als empirische Grundlage für eine diachrone Analyse nach der "process tracing"-Methode. Dazu sollen im folgenden zunächst die einzelnen Phasen der Beziehungen zwischen Frankreich und seinen beiden europäischen Partnern genauer herausgearbeitet werden. Zunächst muß ausführlich dargelegt werden, daß die britisch-französischen Beziehungen nach Kriegsende, trotz mancher Ambivalenz, *cum grano salis* den Charakter einer Sicherheitspartnerschaft behielten. Anschließend wird aufgezeigt, daß die Verschlechterung der italienisch-französischen Beziehungen weit gravierender war und, im Gegensatz zur vorübergehenden Abkühlung zwischen Paris und London, bald in eine echte Rivalität mündete.

1.1. Britisch-Französische Beziehungen

Frankreich und Großbritannien hatten im Verlaufe des Ersten Weltkriegs ihre Außenpolitik und Militärstrategie immer enger miteinander koordiniert – ein Prozeß, der im März 1918 in der Schaffung eines gemeinsamen Oberkommandos unter Marschall Foch gipfelte. Schon bei der Versailler Friedenskonferenz traten indes erhebliche Divergenzen zwischen London und Paris zu Tage, insbesondere was die Behandlung des besiegten Deutschland anbelangte. Unterschiedliche Interessen und Einschätzungen machten sich in den ersten Nachkriegsjahren auch in der Reparations-, Nahost- und Rüstungspolitik bemerkbar, ohne jedoch zu einer echten Rivalität beider Staaten zu führen. Auch als die Beziehungen 1923 auf ihrem Tiefpunkt angelangt waren, behandelten die beiden Staatsführungen einander noch längst nicht als unversöhnliche Gegner, sondern lediglich als uneinsichtige Partner. Entsprechend rasch gelang es ihnen nach dem Disput über die französische Ruhrbesetzung, ihre nie ganz abgerissene Zusammenarbeit wieder soweit zu intensivieren, daß sie bis zu Frankreichs Niederlage im Jahre 1940 vorhielt.

⁵ William I. Shorrock, *From Ally to Enemy. The Enigma of Fascist Italy in French Diplomacy, 1920-1940*, Kent, Ohio (Kent State University Press) 1988, S. 49 u. 60; Alan Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, Princeton (Princeton University Press) 1970, S. xi; H. Stuart Hughes, "The Early Diplomacy of Italian Fascism: 1922-1932", in: Gordon A. Craig/Felix Gilbert (Hrsg.), *The Diplomats, 1919-1939*, Princeton (Princeton University Press) 1953, S. 210-233 (S. 222).

1.1.1. Die Politik gegenüber Deutschland

Hinsichtlich der künftigen Friedensordnung in Europa entwickelten London und Paris bereits kurz nach Kriegsende abweichende Präferenzen, die primär die künftige Rolle Deutschlands und die von ihm zu entrichtenden Reparationen betrafen. Frankreich, das in Teilen schwer verwüstet und nur dank seiner Verbündeten dem Schicksal der feindlichen Eroberung entronnen war, bestand auf einem Sicherheitsglacis im Rheinland, einer nachhaltigen Schwächung des übermächtigen Deutschland und umfangreichen Reparationszahlungen.⁶ Seine anglo-amerikanischen Alliierten konnten in diesen Punkten dem einstigen Kriegsgegner naturgemäß eher entgegenkommen und größeres Vertrauen in die Aussöhnung und künftige Zusammenarbeit setzen. Vor allem der britischen Regierung sollten schon bald Zweifel daran kommen, ob eine harsche Behandlung Deutschlands tatsächlich der Befriedung Europas und der wirtschaftlichen Erholung des Kontinents, und damit nicht zuletzt auch dem britischen Interesse, dienlich sein würde.⁷

Während sich diese Differenzen bei der Friedenskonferenz noch soweit überbrücken ließen, daß die Einigung auf einen gemeinsamen Vertragsentwurf der Verbündeten zustande kam, erschwerten sie in den folgenden Jahren die Implementierung des Versailler Vertrags so sehr, daß zeitweilig ein vollständiger Zusammenbruch der anglo-französischen Sicherheitskooperation drohte. Die erste gravierende Verstimmung löste Frankreich am 6. April 1920 aus, als es, ohne vorhergehende Konsultation und trotz mehrfacher Warnungen seiner Bündnispartner, Truppen nach Hanau, Dieburg, Homburg, Darmstadt und

⁶ Obwohl das Reparationsproblem primär ein wirtschaftliches war und auch von Paris zumeist nur als solches bezeichnet wurde, war es durchaus auch in sicherheitspolitischer Hinsicht relevant. Aus französischer Sicht ermöglichte es u. a. die ökonomische Schwächung Deutschlands und legitimierte die militärische Besetzung des Rheinlands; vor allem aber nahm es mit der Zeit enorme symbolische Bedeutung an. Für so unterschiedliche Politiker wie die beiden Premierminister Clemenceau und Herriot stand und fiel mit der Durchsetzung der französischen Zahlungsansprüche letztlich auch der gesamte Versailler Vertrag, auf dem die Sicherheit ihres Landes beruhte. J. Néré, *The Foreign Policy of France from 1914 to 1945*, London und Boston (Routledge) 1975, S. 34; Anne Orde, *Great Britain and International Security, 1920-1926*, London (Swift Printers) 1978, S. 58 u. 62; Marc Trachtenberg, *Reparation in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916-1923*, New York (Columbia University Press) 1980, S. 90f u. 122.

⁷ Niedhart, *Internationale Beziehungen 1917-1947*, S. 32-45; Wm. Laird Kleine-Ahlbrandt, *The Burden of Victory. France, Britain and the Enforcement of the Versailles Peace, 1919-1925*, Lanham u. a. (University Press of America) 1995, Kap. 2f; Arnold Wolfers, *Britain and France between Two Wars. Conflicting Strategies of Peace since Versailles*, Hamden, Cn. (Archon Books) 1963 (Erstdruck 1940), S. 233f.

Frankfurt entsandte. Mit dieser Besetzung reagierte es auf den vertragswidrigen Einmarsch deutscher Truppen in die entmilitarisierte Zone des Ruhrgebiets, wo sie einen Aufstand linksgerichteter Gruppierungen niederschlugen. Die Reichsregierung hatte sich zu diesem einseitigen Schritt entschlossen, nachdem eine entsprechende deutsche Anfrage wegen der Differenzen unter den Alliierten unbeantwortet geblieben war. London wies nach diesem französischen *fait accompli* seinen Vertreter bei der interalliierten Botschafterkonferenz an, weiteren Sitzungen solange fern zu bleiben, bis Paris zusicherte, bei wichtigen Fragen künftig nicht ohne Konsultation und Zustimmung der Verbündeten zu handeln. Um die Entente nicht zu gefährden, gab Frankreich diese Zusicherung und zog seine Soldaten am 17. Mai wieder ab.⁸

Im Jahr darauf fanden die Verbündeten indes schon wieder zu einer gemeinsamen Haltung gegenüber dem einstigen Gegner. Als Deutschland im März 1921 einen aus Sicht der Alliierten völlig unzureichenden Zahlungsplan für die Reparationen vorlegte, antworteten diese mit einem Ultimatum. Nachdem die Reichsregierung den Forderungen nicht nachkam, machten England und Frankreich ihre Drohung wahr, indem sie Duisburg-Ruhrort und Düsseldorf besetzten. Wenige Wochen später konnten sich die Verbündeten untereinander endlich auch auf eine Gesamtsumme ihrer Reparationsforderungen (132 Milliarden Goldmark) und einen dazugehörigen Zahlungsplan einigen. Dieses sogenannte London Schedule of Payments übermittelte die Entente am 5. Mai der Berliner Regierung zusammen mit der Drohung, im Falle deutscher Unnachgiebigkeit Truppen an die Ruhr zu entsenden.⁹ Mit dieser geschlossenen Front seiner vormaligen Feinde konfrontiert, lenkte Deutschland ein. Dies sollte die Reparationsfrage freilich nur vorübergehend entschärfen.

Die deutsche Hyperinflation und die damit begründete Zahlungsaussetzung vertieften schon 1922 wieder die anglo-französischen Differenzen, die im Januar 1923 einen neuen Höhepunkt erreichten, als französische und belgische Truppen trotz britischer Proteste die Ruhr besetzten. Die französische Regierung unter Poincaré hatte auf das Ausbleiben deutscher Zahlungen und Sachleistungen zunächst mit der Forderung nach "produktiven Pfändern" (*gages*) reagiert, mit denen notfalls auch gegen deutschen Willen Transferleistungen erzwungen werden sollten. Noch Anfang Januar 1923 erklärte sich Poincaré gegenüber dem britischen Premierminister Bonar Law zum Verzicht auf die Ruhrbesetzung bereit, sofern Deutschland, neben bestimmten Sondersteuern

⁸ Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 58-60; F. S. Northedge, *The Troubled Giant. Britain among the Great Powers, 1916-1939*, London (G. Bell & Sons) 1966; S. 162-65; Sontag, *Broken World*, S. 23; Trachtenberg, *Reparation*, S. 127; Wolfers, *Britain and France*, S. 43.

⁹ Trachtenberg, *Reparation*, S. 202-205; Marks, *Illusion of Peace*, S. 39; Néré, *Foreign Policy of France*, S. 32 u. 36; Niedhart, *Internationale Beziehungen*, S. 49.

und Zöllen in den besetzten Gebieten, eine alliierte Kontrolle über seine Haushaltspolitik und die Verteilung seiner Kohle akzeptierte. Die britische Regierung lehnte diese Forderungen ab. Im Gegensatz zu Paris sah London die Ursache für das Ausbleiben der deutschen Zahlungen nicht im bewußt herbeigeführten Kollaps der deutschen Währung, sondern im mangelnden Vertrauen der Märkte in die deutsche Kreditwürdigkeit. Nach Bonar Laws Auffassung konnte die deutsche Zahlungsfähigkeit nur durch behutsames Vorgehen wiederhergestellt werden. Alliierte Kontrollen oder Zwangsmaßnahmen konnten aus britischer Sicht die Verunsicherung der Märkte höchstens weiter verschärfen.¹⁰

In Anbetracht dieser unüberbrückbaren Auffassungsunterschiede und der dramatischen Haushaltslage der französischen Republik entschied sich Poincaré nur wenige Tage später trotz allem für die Besetzung des Ruhrgebiets. Am 9. Januar beschloß die Reparationskommission mit den Stimmen Frankreichs, Belgiens und Italiens, ungeachtet der britischen Einwände, den Einmarsch. Um den Bestand des Bündnisses nicht zu gefährden, beschränkte sich der englische Widerstand indes weitgehend auf verbale Proteste. In seinen Instruktionen an die britischen Vertreter in den inter-alliierten Organen machte das Londoner Kabinett seine Absicht deutlich, "to reduce to a minimum the opportunities for friction and disagreement upon the several-inter-allied bodies concerned with the administration and interpretation of the peace treaties". London brach auch nicht aus der alliierten Front aus, indem es Frankreich und Deutschland seine Vermittlungsdienste anbot. Es gestattete Paris sogar stillschweigend die Benutzung von Eisenbahnlinien, die von Frankreich durch britisch besetztes Gebiet in das Ruhrgebiet führten.¹¹

Die Ruhrbesetzung markierte bereits den Höhepunkt der anglo-französischen Friktionen in der Deutschlandpolitik. Obwohl die Reichsregierung unter Stresemann Ende September den "passiven Widerstand" gegen die Besetzung aufgab und zur "Erfüllungspolitik" zurückkehrte, mußte die Regierung in Paris bald einsehen, daß ihr Unilateralismus auf Dauer weder den Finanzen noch der Sicherheit der Republik zuträglich sein würde. Im Oktober stimmte Poincaré folglich dem anglo-amerikanischen Vorschlag zu, zwei alliierte Expertenkommissionen zu bilden, die unter amerikanischem Vorsitz die Möglichkeiten zur Stabilisierung der deutschen Finanzlage untersuchen soll-

¹⁰ Northedge, *Troubled Giant*, S. 184-87; Trachtenberg, *Reparation*, S. 286; Kleine-Ahlbrandt, *Burdens of Victory*, S. 108f; Niedhart, *Internationale Beziehungen*, S. 55.

¹¹ Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 395; Orde, *Britain and International Security*, S. 48; Marks, *Illusion of Peace*, S. 49; Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 244. Die britische Regierung ging allerdings im August 1923 soweit, Paris mit der Aufkündigung der interalliierten Zusammenarbeit zu drohen, falls es weiterhin jede Verständigung mit Berlin verhindere. Northedge, ebd., S. 194f.

ten.¹² Die erneute Multilateralisierung der Reparationsfrage ermöglichte im August 1924 die Einigung auf den Dawes-Plan, der nicht nur dieses finanzielle Problem entschärfen, sondern auch den Weg zur politischen Annäherung in Locarno bereiten sollte.

1.1.2. *Der Nahe und Mittlere Osten*

Gravierende Differenzen zwischen London und Paris machten sich zeitweilig auch bemerkbar in ihrer Behandlung der Türkei und des von ihr vormals beherrschten arabischen Raums.¹³ Im Unterschied zur Politik gegenüber Deutschland schuf hier vorwiegend Großbritannien Probleme für die interalliierte Zusammenarbeit. Aufgrund seiner besonderen Interessen und seiner überlegenen Militärpräsenz konfrontierte es seine Bündnispartner mit immer neuen Forderungen und gelegentlichen Alleingängen. Obgleich diese Friktionen für die beteiligten Regierungen letztlich nicht den selben Stellenwert hatten wie die Probleme in Europa, belasteten sie das britisch-französische Verhältnis einige Jahre lang doch ganz erheblich.¹⁴

In den ersten beiden Friedensjahren konnte die anglo-französische Zusammenarbeit noch weitgehend aufrecht erhalten werden, indem Paris den britischen Forderungen entgegenkam. So erklärte sich Ministerpräsident Clemenceau im Februar 1919 dazu bereit, zugunsten Englands auf Mossul und die französische Einflußsphäre in Palästina zu verzichten.¹⁵ Im Jahr darauf zeichneten sich bereits erste Differenzen zwischen England und seinen französischen und italienischen Bündnispartnern ab, als Premierminister Lloyd George Konstantinopel von britischen Streitkräften besetzen ließ.¹⁶ Im August konnten sich die drei Alliierten dann allerdings doch wieder auf eine einheitliche Linie einigen, die ihren Ausdruck in einem dreiseitigen Abkommen und dem gemeinsamen Friedensvertrag mit dem türkischen Sultan fand (Vertrag von Sèvres). Damit schien für die konfligierenden Ambitionen der Sieger ein Kom-

¹² Trachtenberg, *Reparation*, S. 330-35; Clemens A. Wurm, *Die französische Sicherheitspolitik in der Phase der Umorientierung 1924-1926*, Frankfurt/M. (Peter Lang) 1979, S. 190-93.

¹³ Henry H. Cumming, *Franco-British Rivalry in the Post-War Near East. The Decline of French Influence*, London und New York (Oxford University Press) 1938; Harold Nicolson, *Curzon: The Last Phase, 1919-1925. A Study in Post-War Diplomacy*, New York (Howard Fertig) 1974 (Erstdruck 1934); Northedge, *Troubled Giant*, Kap. VI.

¹⁴ Cumming, *Franco-British Rivalry*, S. 99, 129 u. 164.

¹⁵ Ebd., S. 59.

¹⁶ Der Führer der aufständischen Bewegung in Anatolien, Mustafa Kemal (der spätere Staatsgründer "Atatürk"), erhielt damals nach eigenen Angaben private Mitteilungen, daß die beiden Ministerpräsidenten Millerand und Nitti nicht mit der Politik ihres britischen Kollegen konform gingen. Roderic H. Davison, "Turkish Diplomacy from Mudros to Lausanne", in: Craig/Gilbert, *The Diplomats*, S. 172-209 (S. 181).

promiß gefunden zu sein: Italien und Frankreich erhielten große Einflußsphären in Anatolien. Letzteres nahm eine Verringerung seines mit England im Krieg vereinbarten Einflußgebietes in Syrien hin, errang im Ausgleich dafür aber das britische Zugeständnis, im Restgebiet statt bloßem Einfluß die vollständige administrative Kontrolle ausüben zu können. England gelang es aufgrund seiner überlegenen Präsenz und dem Nachlassen des französischen Interesses, eine Ausweitung seines Einflußgebietes durchzusetzen, es scheiterte jedoch bei seinem Bemühen, entscheidende politische Zugeständnisse zugunsten seiner arabischen Verbündeten durchzusetzen.¹⁷

Die militärischen Erfolge der Kemalisten brachten im folgenden Jahr die gemeinsame Front der drei europäischen Mächte aber schon wieder zum Einsturz. Je mehr die griechischen Truppen, die auf Betreiben von Lloyd George als "Exekutor" des Vertrags von Sèvres nach Kleinasien entsandt worden waren, dort auf türkischen Widerstand stießen, desto stärker litt der alliierte Zusammenhalt. Bereits im März 1921 verhandelten Paris und Rom ohne Wissen des britischen Außenministers am Rande der Londoner Konferenz mit Ankara.¹⁸ Im Juni schloß Italien einen Vertrag mit Kemals Regierung und zog seine Truppen aus Kleinasien zurück. Im Oktober folgte Paris diesem Beispiel im Vertrag von Ankara, der die Souveränität der Türkei anerkannte und ihre Grenze mit Syrien festlegte. Im Gegenzug für französische Beteiligungen am türkischen Bergbau erhielt Ankara in der Folgezeit sogar militärische Lieferungen der Franzosen. Die britische Verärgerung war entsprechend. Lloyd George warf der französischen Regierung Verrat vor, da sie ohne vorhergehende Konsultationen einen Separatfrieden geschlossen hatte. Paris sicherte daraufhin wenigstens zu, daß die Übereinkunft von Ankara bei einem eventuellen multilateralen Friedensvertrag noch modifiziert werden könnte.¹⁹

Dieses französische Zugeständnis bahnte indes noch keine dauerhafte Verständigung zwischen den Verbündeten an. Zwar schlugen die drei alliierten Außenminister bei einem Treffen im März 1922 der Regierung in Ankara gemeinsam eine Revision des Vertrags von Sèvres vor und traten auch bei den anschließenden Verhandlungen über einen Waffenstillstand häufig gemeinsam auf. Die fortwährenden Erfolge der Kemalisten über die griechischen Truppen

¹⁷ Cumming, *Franco-British Rivalry*, S. 68-101; Davison, "Turkish Diplomacy", S. 186; Christopher Seton-Watson, *Italy from Liberalism to Fascism, 1870-1925*, London (Methuen & Co) 1967, S. 583f.

¹⁸ Zumindest der französische Ministerpräsident Briand hatte allerdings seinen britischen Kollegen Lloyd George mündlich über diese Gespräche informiert. Cumming, *Franco-British Rivalry*, S. 138.

¹⁹ Cumming, *Franco-British Rivalry*, S. 141-61; Davison, "Turkish Diplomacy", S. 189 u. 192f; Sontag, *Broken World*, S. 103; Cartier, *Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg*, S. 122; Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 402.

ließen die alliierte Solidarität aber bereits im Herbst wieder bröckeln. Als die türkischen Streitkräfte im September Konstantinopel bedrohten, forderte Lloyd George ohne vorangehende Konsultationen die britischen Dominions und Verbündeten öffentlich dazu auf, die englischen Streitkräfte bei der Verteidigung der Meerengen zu unterstützen. Frankreich und Italien reagierten auf dieses für sie überraschende Ansinnen mit dem Abzug ihrer vor Ort befindlichen Truppen, so daß London keine andere Wahl blieb, als einem Waffenstillstand zuzustimmen. Erst in den folgenden Verhandlungen stimmten sich die drei europäischen Großmächte wieder eng miteinander ab.²⁰

Diese Rückkehr zur Zusammenarbeit setzte sich bei der Friedenskonferenz fort, die zwischen November 1922 und Juli 1923 in Lausanne stattfand. In einem Vorbereitungstreffen mit Poincaré und dem neuen italienischen Ministerpräsidenten und Außenminister Mussolini konnte der britische Außenminister Lord Curzon eine einheitliche Verhandlungsposition der Westmächte erreichen. Entgegen seinen ursprünglichen Präferenzen unterstützte London den italienischen Anspruch auf die Dodekanes-Inseln. Dafür nahm Rom Abstand von seinen Ambitionen auf das ostafrikanische Jubaland und ein Mandatsgebiet im Irak, das seine Verluste in Kleinasien kompensieren sollte.²¹ Auch in den Verhandlungen selbst präsentierten die drei Großmächte zumeist eine geschlossene Front und koordinierten erfolgreich ihre Positionen. Zwar gelang es dem türkischen Vertreter Ismet Pascha, gelegentliche Differenzen zwischen den Alliierten auszunutzen. Im Endeffekt unterstützte London jedoch die finanziellen und ökonomischen Forderungen Frankreichs und Italiens, die wiederum England in seinen Ansprüchen auf Mossul und die Entmilitarisierung der türkischen Meerengen loyal zur Seite standen. Dies trug nicht unwesentlich zum erfolgreichen Abschluß des Vertrags von Lausanne bei, der die Nahost-Fragen für lange Zeit wirksam regeln sollte.²²

1.1.3. Verteidigungspolitik

Im Bereich der Verteidigungspolitik sorgte die französische Luftrüstung in Verbindung mit der allgemeinen Trübung der anglo-französischen Beziehungen nur vorübergehend für Irritationen in London. Die Gefahr eines echten Rüstungswettlaufs bestand jedoch zu keinem Zeitpunkt. Beide Regierungen

²⁰ Cumming, *Franco-British Rivalry*, S. 168-85; Davison, "Turkish Diplomacy", S. 196-98; Sontag, *Broken World*, S. 105f.

²¹ Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 21-45; Nicolson, *Curzon*, S. 287-90; C. J. Lowe/F. Marzari, *Italian Foreign Policy, 1870-1940*, London und Boston (Routledge) 1975, S. 189-91.

²² Nicolson, *Curzon*, Kapitel X u. XI; Cumming, *Franco-British Rivalry*, S. 189-208; Davison, "Turkish Diplomacy", S. 202-205.

gingen vielmehr stets davon aus, daß sie im Falle einer allgemeinen europäischen Krise auf den Beistand ihres Nachbarn jenseits des Kanals würden zählen können. Auch ohne eine formelle Allianz bestand somit ein "alignment" fort in Gestalt der gemeinsamen Ausrichtung gegen Deutschland. England und Frankreich blieben insofern selbst in den frühen zwanziger Jahren letztlich doch Sicherheitspartner.

Vorübergehende Besorgnis gegenüber dem Nachbarn bestand ohnehin nur auf der britischen Seite, die ab 1921 beunruhigt die französische U-Boot- und Luftrüstung verfolgte. Im Vorfeld der großen Abrüstungskonferenz, die von November 1921 bis Februar 1922 in Washington stattfand, begann man in Washington und London von einem Wiederaufleben des französischen Militarismus zu sprechen. Die britische Regierung zeigte sich insbesondere irritiert über die französische Absicht, gerade U-Boote und Flugzeuge aus den Verhandlungen auszuklammern. In seinen Instruktionen an den britischen Delegationsleiter Lord Balfour machte das Kabinett seine Weigerung deutlich, "to contemplate a situation where Great Britain would be in a few years at the mercy of France if present happy relations were to deteriorate." Nachdem es Frankreich gelungen war, die Luftrüstung aus dem Washingtoner Vertrag herauszuhalten, entschied das britische Kabinett im August 1922, den Beschaffungsbedarf der Royal Air Force (RAF) künftig an der Stärke des französischen Pendants zu messen. Ein Krieg mit Frankreich galt zwar weiterhin als nahezu ausgeschlossen: Seitdem das Kabinett im August 1919 die sogenannten Zehn-Jahres-Regel beschlossen hatte, sollte sich die britische Streitkräfteplanung an der allgemein geteilten Annahme orientieren, daß das Empire innerhalb der nächsten zehn Jahre keinen großen Krieg zu führen habe. Frankreichs fortwährende Luftüberlegenheit wurde in Whitehall jedoch als unannehmbar betrachtet im Hinblick auf die Schwächung von Englands diplomatischer Position, die man von solch einem Ungleichgewicht befürchtete.²³

²³ Sontag, *Broken World*, S. 98 u. 101; Marks, *Illusion of Peace*, S. 34 u. 40-42; Howard, *Continental Commitment*, S. 80 u. 82f; Orde, *Britain and International Security*, S. 10 u. 170. Tatsächlich war die französische Luftwaffe zu keinem Zeitpunkt auf eine Auseinandersetzung mit Großbritannien ausgerichtet. Vielmehr war sie stets für einen möglichen Krieg mit Deutschland gedacht. Sowohl ihre Dislozierung als auch die Tatsache, daß sie weiterhin ein Teil der französischen Armee blieb, verdeutlichten, daß sie in den zwanziger Jahren primär für den Landkrieg gegen den östlichen Nachbarn eingeplant war. Die Führung der RAF hielt derartige Erkenntnisse jedoch zurück. Angesichts der Einsparungswünsche der Regierung und der Bedrohung ihrer Eigenständigkeit seitens der anderen Teilstreitkräfte hatten die Luftmarschälle kein Interesse an einer realistischeren Darstellung der französischen Überlegenheit. Zu den Hintergründen dieser Episode siehe Général Christienne/Pierre Buffotot, „L'aéronautique militaire française entre 1919 et 1939“, in: *Revue Historique des Armées* 2 - 1977 (Spécial), S. 9-40; Robert J. Young, „The Strategic Dream: French Air Doctrine in the Inter-War Period, 1919-1939“, in: *Journal of Contemporary History* 9, Nr. 4 (October 1974), S. 57-76; Hines H. Hall, III, „British Air

Zu einem englisch-französischen Rüstungswettlauf kam es indes nicht einmal ansatzweise, weil vor allem Großbritannien sich großer Zurückhaltung befleißigte. Im maritimen Bereich legte der Washingtoner Vertrag den fünf Siegermächten (England, USA, Japan, Frankreich und Italien) ohnehin Obergrenzen für die Tonnage ihrer Großkampfschiffe auf. Bei den unbeschränkt gebliebenen U-Booten und kleineren Überwasser-Schiffen hielt sich Großbritannien von sich aus zurück: Bis einschließlich 1925 gab es nur ein einziges U-Boot in Auftrag, und auch sein Kreuzer-Bauprogramm wurde erst ab 1924 wieder aufgenommen.²⁴ Das ehrgeizige Flugzeug-Beschaffungsprogramm, welches das britische Kabinett im August 1922 auf den Weg gebracht hatte, wurde schon bald wieder stark gestreckt.²⁵ Insgesamt sanken die britischen Verteidigungsausgaben zwischen 1920 und 1923 kontinuierlich von £ 292,2 Mio. auf einen Stand von £ 111 Mio. und blieben bis 1936 in etwa auf diesem Niveau. In Frankreich war ab 1922 ein analoger Trend zu beobachten.²⁶

In der Tat wäre ein Wettüben zwischen beiden Staaten auch absurd gewesen angesichts der Tatsache, daß beider Regierungen davon ausgingen, man werde im Falle eines europäischen Konflikts erneut Seite an Seite kämpfen. Bei eingehenden Beratungen, die das britische Committee on Imperial Defence im Winter 1921/22 durchführte, zweifelte keiner der Teilnehmer ernsthaft daran, daß England im Falle einer deutschen Aggression Belgien und Frankreich unterstützen würde. Diese strategische Prämisse wurde auch in den folgenden Jahren nicht ernsthaft in Frage gestellt. Wie es in einer Vorlage des Generalstabs aus dem Spätsommer 1924 hieß: "Under conditions as they now are and are

Defense and Anglo-French Relations, 1921-1924", in: *Journal of Strategic Studies* 4, Nr. 3 (September 1981), S. 271-84; John Ferris, „The Theory of a 'French Air Menace', Anglo-French Relations and the British Home Defence Air Force Programmes of 1921-25“, in: *Journal of Strategic Studies* 10, Nr. 1 (March 1987), S. 62-83; ders., *Men, Money, and Diplomacy: The Evolution of British Strategic Policy, 1919-26*, Ithaca (Cornell University Press) 1989, S. 127-32 u. 149.

²⁴ J. R. Fredland, "Abrüstung (1918-1934)", in: Elmar B. Potter/Chester W. Nimitz (Hrsg.), *Seemacht. Eine Seekriegsgeschichte von der Antike bis zur Gegenwart*, Herrsching (Manfred Pawlak Verlagsgesellschaft) 1982, S. 445-61; Stephen Roskill, *Naval Policy Between the Wars. Volume I: The Period of Anglo-American Antagonism, 1919-1929*, London (Collins) 1968, S. 580, (Appendix C).

²⁵ 1925 entschied das Kabinett, den Abschluß dieses Rüstungsprojekts bis zum Haushaltsjahr 1935/36 aufzuschieben, obwohl Frankreich zum damaligen Zeitpunkt immer noch dreimal so viele Jagdflugzeuge besaß wie Großbritannien. Die politische Wiederannäherung der beiden Verbündeten hatte bereits im Vorjahr eingesetzt. Ferris, *Men, Money, and Diplomacy*, Kap. 9 u. S. 170f; N. H. Gibbs, *Grand Strategy. Bd. I: Rearmament Policy*, London (Her Majesty's Stationery Office) 1976, S. 49.

²⁶ Howard, *Continental Commitment*, S. 78 u. 82-84; Orde, *Britain and International Security*, S. 158 u. 169-72; Judith M. Hughes, *To the Maginot Line. The Politics of French Military Preparation in the 1920's*, Cambridge, Mass. (Harvard University Press) 1971, S. 111; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 308.

likely to remain for many years to come German aggression is the greatest danger that faces us, and French security is our security."²⁷ Die französische Führung sah dies ganz analog und rechnete in diesem Eventualfall ebenfalls mit britischer Unterstützung. Paris war zwar in den frühen zwanziger Jahren stets bestrebt, die mit dem amerikanischen Rückzug hinfällig gewordene englische Beistandsgarantie erneut festzuschreiben. Den Vorteil eines solchen Vertrages sah es jedoch nicht in der Garantie an sich, sondern in einer dazugehörigen Militärkonvention, welche die regelmäßige Durchführung von Stabsgesprächen und die genaue Stärke des britischen Expeditionskorps vorschreiben sollte. Wie Poincaré 1922 seinen Amtskollegen Lloyd George wissen ließ, sei die bloße Formalisierung der englischen Hilfszusage ohne große Bedeutung, weil bei einer neuen Aggression der Deutschen Großbritannien aus seinem ureigenen Interesse Frankreich unterstützen würde.²⁸

1.1.4. Fazit

Trotz zahlreicher Unstimmigkeiten und gelegentlicher *faits accomplis* von beiden Seiten müssen die anglo-französischen Sicherheitsbeziehungen auch in der ersten Hälfte der zwanziger Jahre als partnerschaftlich bezeichnet werden. Gewiß machten sich nach der weitgehenden Interessenharmonie, welche in den Kriegsjahren bestanden hatte, angesichts der deutschen Niederlage wieder verstärkt abweichende Problemdefinitionen und Präferenzen bemerkbar. Diese konnten indes häufig dann doch überbrückt werden, so daß der Faden der Zusammenarbeit auch auf dem Tiefpunkt der Beziehungen nicht abriß. Vor allem aber bewahrten sich die Führungen in Paris und London die Überzeugung, daß die Sicherheit beider Länder untrennbar miteinander verknüpft war. Ungeachtet aller Differenzen ließen sie sich vom gemeinsam besieigten Gegner nicht auseinanderdividieren, sondern bemühten sich ihm gegenüber stets um eine geschlossene Haltung, um einer neuerlichen Auseinandersetzung mit

²⁷ Orde, *Britain and International Security*, S. 66 u. 157; vgl. auch Brian Bond, *British Military Policy between the Two World Wars*, Oxford (Clarendon) 1980, S. 76f, sowie Ferris, *Men, Money, and Diplomacy*, S. 48, und Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 377f. Kissingers These, England habe in den zwanziger Jahren Frankreich stärker gefürchtet als Deutschland, wird den Tatsachen kaum gerecht. Vielmehr lassen sich noch zahlreiche weitere Belege dafür finden, daß in London ein Krieg mit Frankreich als sehr unwahrscheinlich, wenn nicht gar völlig ausgeschlossen galt. Vgl. Henry A. Kissinger, *Diplomacy*, New York (Simon & Schuster) 1994, S. 253; Orde, ebd., S. 160 u. 171; Howard, *Continental Commitment*, S. 82f; Wolfers, *Britain and France*, S. 229-31.

²⁸ Orde, *Britain and International Security*, S. 13-36; Hughes, *Maginot Line*, S. 57 u. 95f; vgl. auch Kissinger, *Diplomacy*, S. 268.

Deutschland vorzubeugen.²⁹ England und Frankreich blieben so alles in allem doch immer Sicherheitspartner, ganz im Gegensatz zu Rom und Paris, die in der zweiten Hälfte der Dekade zu Rivalen werden sollten.

1.2. Französisch-Italienische Beziehungen

Roms Verhältnis zu London und Paris blieb bis zur Mitte der Dekade eher partnerschaftlich geprägt. Trotz der großen Enttäuschung, welche die Pariser Friedensverträge für Italien darstellten, beteiligte es sich in den folgenden Jahren zumeist gewissenhaft an der Arbeit der inter-alliierten Gremien, wo es in der Regel die britische Position unterstützte.³⁰ Auch in den Krisen und ordnungspolitischen Fragen dieser Periode zeigte es sich überwiegend kooperativ. Während die Beziehungen zu Großbritannien das ganze Jahrzehnt über gut blieben,³¹ verschlechterte sich Italiens Verhältnis zu Frankreich ab Mitte der zwanziger Jahre gravierend durch die Rivalität, die sich zwischen beiden Ländern im maritimen Bereich und insbesondere auf dem Balkan entwickeln sollte.

1.2.1. Die kooperative Phase

Italiens Beziehungen zu seinen Verbündeten nahmen nach Kriegsende zunächst eine negative Wendung, als seine Ansprüche auf die dalmatinische Küste und insbesondere die dortige Stadt Fiume (das heutige Rijeka) auf der Pariser Friedenskonferenz am Widerstand des amerikanischen Präsidenten Wilson scheiterten. Frankreich und Großbritannien unterstützten zwar Roms territoriale Forderungen in Europa, die sie ihm bei seinem Kriegseintritt vertraglich zugestanden hatten, hielten sich aber nicht an ihre damalige Zusicherung, Italien an territorialen Zugewinnen in Kleinasien und Afrika gleichberechtigt zu beteiligen. Aus Verärgerung über Wilsons unnachgiebige Position verließ die italienische Delegation unter Ministerpräsident Orlando und Außenminister

²⁹ Selbst auf dem Höhepunkt der Ruhrkrise stellte London nach anfänglichem Zögern die alliierte Solidarität über seine deutschlandpolitischen Präferenzen, als es nach eindringlichen belgisch-französischen Mahnungen der Wiederaufnahme der alliierten Militärkontrollen zustimmte. Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 246f.

³⁰ Heideking, ebd., S. 27; Pink, *Conference of Ambassadors*, S. 45; Vera Torunsky, *Entente der Revisionisten? Mussolini und Stresemann 1922-1929*, Köln und Wien (Böhlau) 1986, S. 60.

³¹ Seton-Watson, *Italy*, S. 557f u. 577f; Albrecht-Carrié, *European Diplomacy*, S. 433; Torunsky, ebd., S. 202-204; Stefan Troebst, *Mussolini, Makedonien und die Mächte, 1922-1930. Die 'Innere Makedonische Revolutionäre Organisation' in der Südosteuropapolitik des faschistischen Italien*, Köln und Wien (Böhlau) 1987, S. 23.

Sonnino im April 1919 sogar vorübergehend die Friedenskonferenz. Damit trug sie erheblich zur Legende vom "verstümmelten Sieg" ("la vittoria mutilata") bei, die Italiens Verhältnis zu seinen Bündnispartnern später noch belasten sollte.³²

Schon 1920 führte das Nachlassen des amerikanischen Einflusses auf die europäische Politik wieder zu eine Annäherung zwischen Rom und den beiden anderen europäischen Siegermächten. In den zwei Jahren, die bis zu Mussolinis Machtübernahme noch verbleiben sollten, nahm Rom in den meisten diplomatischen Fragen eine mittlere Position zwischen London und Paris ein. In der Deutschlandpolitik lag seine Haltung in der Regel nahe bei der englischen.³³ Italien unterstützte nach anfänglichem Zögern aber auch französische Forderungen, wenn es um die Durchsetzung der Reparationsansprüche ging. So stimmte es im März 1921 trotz gewisser Bedenken im Interesse alliierter Solidarität schließlich doch für die Besetzung von Duisburg-Ruhrort und Düsseldorf.³⁴ In der Politik gegenüber dem ehemals osmanischen Raum orientierte sich Rom eher an Frankreich, ohne jedoch den Zusammenhalt der Verbündeten im gleichen Maße zu strapazieren, wie Paris es tat.³⁵ Eine kooperative Lösung konnte damals auch noch im Abrüstungsbereich gefunden werden, wo die italienische Regierung sogar die Gleichberechtigung mit Frankreich erreichte. Im Washingtoner Vertrag einigten sich Paris und Rom auf gleiche Obergrenzen für ihre Großkampfschiffe. Gleichzeitig gestand Frankreichs damaliger Ministerpräsident Briand in einem Telegramm Italien auch die Parität bei den U-Booten und kleineren Kriegsschiffen zu.³⁶

Mussolinis Machtübernahme im Oktober 1922 sollte an Italiens guten Beziehungen zu seinen westlichen Partnern anfangs nur wenig ändern. Bei den Friedensverhandlungen mit der Türkei, die wenige Wochen später in Lausanne begannen, kooperierte Italien zumeist eng mit seinen beiden Verbündeten.³⁷ Die Ruhrkrise des Jahres 1923 sah Rom erneut zwischen Paris und London. Italien stimmte in der Reparationskommission zunächst mit Frankreich und Belgien für die Besetzung, an der es sich dann mit einigen technischen Exper-

³² Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 368-78; Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 160-72; Seton-Watson, *Italy*, S. 527-36. Der Text des Vertrages von London, in dem 1915 die alliierten Zugeständnisse an Italien niedergelegt wurden, findet sich in Maxwell H. H. Macartney/Paul Cremona, *Italy's Foreign and Colonial Policy, 1914-1937*, London (Oxford University Press) 1938, S. 44-48.

³³ Seton-Watson, *Italy*, S. 557f u. 577f.

³⁴ Ebd., S. 578.

³⁵ Vgl. oben Abschnitt 1.1.2.

³⁶ Fredland, "Abrüstung (1918-1934)", S. 452; Marks, *Illusion of Peace*, S. 40-42; Macartney/Cremona, *Italy's Foreign and Colonial Policy*, S. 263.

³⁷ Vgl. oben Abschnitt 1.1.2.

ten beteiligte. Mussolini wollte auf diese Weise die deutschen Kohlelieferungen an Italien sichern und Einfluß auf einen eventuellen deutsch-französischen Kompromiß nehmen. Er zeigte sich aber bald schon unangenehm überrascht vom Umfang, den das militärische Engagement der Franzosen annahm. Er befürchtete, daß ein überzogenes Vorgehen Frankreichs womöglich zum Ausfall der Reparationsleistungen oder zu einer Spaltung des Reiches führen könnte, welche Frankreichs dominierende Position in Europa zusätzlich stärken müßte. Deshalb folgte Italien schon bald dem britischen Beispiel, indem es zur Entspannung mit Deutschland riet.³⁸

Nur wenige Monate danach gab die italienische Besetzung Korfus allerdings einen ersten Vorgeschmack auf die spätere Außenpolitik des faschistischen Italien, wenngleich dieser Handstreich zunächst nur eine vorübergehende Trübung der Beziehungen zu England und Frankreich bewirkte. Auslöser – oder genauer gesagt: Vorwand – für Mussolinis Aktion war die Ermordung des italienischen Generals Tellini, der im Auftrag der interalliierten Botschafterkonferenz eine Kommission leitete, welche die Grenze zwischen Griechenland und Albanien vermessen sollte. Rom beschuldigte daraufhin Athen, die Sicherheit der Kommission vernachlässigt zu haben, und forderte die griechische Regierung in einem extrem harschen Ultimatum dazu auf, moralische Genugtuung zu leisten, eine Untersuchung unter Beteiligung des italienischen Militärattachés durchzuführen und die dabei ermittelten Täter hinrichten zu lassen. Nachdem die griechische Antwort nach italienischem Bekunden völlig unbefriedigend ausgefallen war, ließ Mussolini am 31. August Korfu erst beschießen und anschließend besetzen. Paris und vor allem London waren indes nicht bereit, eine Annexion der Insel hinzunehmen, wie Mussolini sie zunächst intendiert hatte. Sie unterstützten daher die griechische Forderung nach dem Abzug der italienischen Truppen. Allerdings ermöglichten sie es Rom weitestgehend, in den Verhandlungen sein Gesicht zu wahren. Frankreich unterstützte Italien in seinem Bemühen, den Völkerbund aus der Krise herauszuhalten, um keinen Präzedenzfall für die Behandlung der noch nicht abgeschlossenen Ruhrbesetzung zu schaffen. Infolgedessen wurde die alliierte Botschafterkonferenz mit der Vermittlung betraut. Auf Betreiben der beiden Westmächte beschied sie Athen zur Zahlung von 50 Mio. Lire Wiedergutmachung, ohne zuvor auch nur ein Versäumnis der griechischen Regierung nachgewiesen zu haben. Mussolini mußte im Gegenzug zwar die Insel wieder räumen lassen,

³⁸ Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 46-67; Torunsky, *Mussolini und Stresemann*, S. 34-43; Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 192.

konnte aber dank anglo-französischer Unterstützung immerhin einen erheblichen Prestigegewinn verbuchen.³⁹

Nachdem dieses italienische *fait accompli* durch den beschriebenen Kompromiß revidiert worden war, nahmen die Beziehungen zwischen Rom, London und Paris wieder kooperativere Formen an. Das Reparationsproblem konnte für längere Zeit gelöst werden, als die beteiligten Mächte im August 1924 im Rahmen der Londoner Konferenz den Dawes-Plan annahmen. Im Oktober 1925 beteiligte sich Italien als Garantiemacht am Vertrag von Locarno, der weithin als "the high point of international cooperation between the two World Wars" gilt.⁴⁰ Mussolini war lange Zeit zwar wenig angetan von der Vorstellung, die deutsch-französische Grenze garantieren zu sollen, ohne im Gegenzug eine internationale Garantie der Brennergrenze zu erhalten. Er ließ sich aber schließlich doch noch von den altgedienten Diplomaten des italienischen Außenministeriums davon überzeugen, daß Italien bei der Regelung einer solch zentralen Frage der europäischen Ordnung nicht abseits stehen dürfe. Zudem erhoffte er sich von Italiens Beteiligung britisches Wohlwollen und französisches Entgegenkommen hinsichtlich der italienischen Ansprüche in Afrika.⁴¹ Nur wenige Tage nach Abschluß der Locarno-Konferenz koordinierte Rom sein Vorgehen erneut mit London und Paris. Nachdem Griechenland einen Zwischenfall an der Grenze zu Bulgarien als Vorwand für eine Invasion des nördlichen Nachbarn benutzt hatte, machten die drei Großmächte miteinander abgestimmte Demarchen in Athen und drohten sowohl eine Marine-Demonstration als auch politische und wirtschaftliche Sanktionen nach Artikel 16 der Völkerbundssatzung an. Griechenland zog seine Truppen daraufhin wieder zurück.⁴²

1.2.2. Italienisch-französische Rivalität

³⁹ Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 191-99; Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 95-126; Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 197; William I. Shorrock, "France, Italy, and the Eastern Mediterranean in the 1920s", in: *The International History Review* 8, Nr. 1 (February 1986), S. 70-82 (S. 72-75).

⁴⁰ So Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 415; ähnlich David Armstrong/Lorna Lloyd/John Redmond, *From Versailles to Maastricht: International Organisation in the Twentieth Century*, Houndmills (Macmillan) 1996, S. 36.

⁴¹ Torunsky, *Mussolini und Stresemann*, S. 85-98; Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 278f; Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 202-206; Marks, *Illusion of Peace*, S. 66.

⁴² John Barros, *The League of Nations and the Great Powers. The Greek-Bulgarian Incident, 1925*, Oxford (Clarendon) 1970; Francis P. Walters, *A History of the League of Nations*, London (Oxford University Press) 1960, S. 311-15; George Scott, *The Rise and Fall of the League of Nations*, London (Hutchinson & Co) 1973, S. 126-30; Orde, *Britain and International Security*, S. 204.

Die kooperative Phase der italienischen Außenpolitik wich ab der Mitte des Jahrzehnts einer Periode der Konfrontation mit Frankreich, die erst ab 1933 wieder durch eine zeitweilige Annäherung der beiden Staaten unterbrochen wurde.⁴³ Während Roms Beziehungen zu London gerade nach Locarno gut blieben, entwickelte Mussolinis Italien in dieser Zeit eine Vielzahl von diplomatischen und subversiven Aktivitäten, die darauf abzielten, Frankreichs dominante Stellung auf dem Balkan zu unterminieren und durch ein italienisches Einflußgebiet zu ersetzen. „France – and by extension France’s allies central and southeastern Europe – emerged as Italy’s chosen enemy and prey“.⁴⁴ Ab 1928 machte sich Italien verstärkt zum Fürsprecher einer Revision der Versailler Friedensordnung. Parallel zur politischen Entfremdung intensivierte sich die maritime Rivalität zwischen den beiden Mittelmeer-Anrainern. Frankreich und Italien begannen sich zunehmend als potentielle Feinde zu sehen, was sich nicht zuletzt in ihren militärischen Lagebeurteilungen und Planungen niederschlug.

Zum Hauptangriffspunkt der italienischen Expansionspolitik wurde Frankreichs wichtigster Partner auf dem Balkan, das "Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen" (1929 umbenannt in "Jugoslawien"). Roms Beziehungen zu Belgrad waren seit der Pariser Friedenskonferenz immer problematisch gewesen, weil Italien territoriale Ansprüche auf Teile Dalmatiens erhob. Unter Mussolini sollte sich das Verhältnis jedoch dramatisch verschlechtern. Nach einer kurzen Phase italienisch-jugoslawischer Entspannung in den Jahren 1924/25 begann Italien mit systematischen Anstrengungen, den Nachbarstaat nach Möglichkeit zu zerschlagen oder sich wenigstens gefügig zu machen. Rom verfuhr dabei zweigleisig: zum einen unterstützte es verdeckt separatistische Bewegungen in Kroatien und Makedonien, zum anderen bemühte es sich darum, Jugoslawien mit Hilfe seiner Nachbarstaaten einzukreisen. Hierzu versuchte Italien ein Viererbündnis (*quadruplice*) mit Ungarn, Rumänien und Bulgarien zustande zu bringen, mit dem es gleichzeitig den französischen Einfluß im Donaauraum zurückdrängen wollte.⁴⁵

Ein erstes Indiz für die anti-jugoslawische Richtung, die Italiens Bündnispolitik in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre nehmen sollte, stellte der im August 1925 abgeschlossene Geheimvertrag mit Albanien dar. Obwohl Roms offizielle Beziehungen zu Belgrad damals noch relativ gut waren, verpflichteten sich in dieser Übereinkunft die beiden Parteien zu gemeinsamen militärischen

⁴³ Shorrock, *From Ally to Enemy*, S. 49 u. 60; Cassels, *Mussolini’s Early Diplomacy*, S. xi; Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 223 u. 227.

⁴⁴ Cassels, *Mussolini’s Early Diplomacy*, S. 391.

⁴⁵ Troebst, *Mussolini, Makedonien und die Mächte*, S. 74-81; Cassels, ebd., S. 338-46 u. 353; Kevin Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*; Diss. Indiana University 1993, S. 180-227.

Aktionen, falls eine von ihnen in einen Krieg mit Jugoslawien verwickelt würde.⁴⁶ Belgrads Versuche, das italienisch-jugoslawische Verhältnis zu stabilisieren, stießen in Rom auf wenig Gegenliebe. Als der jugoslawische Außenminister Nincic Anfang 1926 Mussolini einen dreiseitigen Freundschaftsvertrag mit Frankreich vorschlug, wies dieser das Ansinnen brüsk zurück und gab oben-drein zu erkennen, daß Italien einen zweiseitigen Vertrag zwischen Belgrad und Paris als "unfreundlichen Akt" ansehen würde.⁴⁷

Während sich Mussolini einerseits bemühte, die französisch-jugoslawische Bindung zu schwächen, verstärkte er gleichzeitig seine Anstrengungen zum Aufbau seines eigenen Bündnissystems. Im September schloß Rom einen Freundschaftsvertrag mit Bukarest, der in einer Geheimklausel Gespräche zwischen den Generalstäben beider Länder vorsah, um "Vereinbarungen für den Fall einer nicht provozierten Aggression gegen einen Vertragsteilnehmer" zu treffen.⁴⁸ Diesem Vertrag folgte nur zwei Monate später im November 1926 der erste offizielle albanisch-italienische Vertrag. Darin anerkannten beide Seiten das italienische Interesse an der territorialen Integrität und politischen Stabilität Albaniens und vereinbarten zu ihrer Wahrung gegenseitige Unterstützung im Bedarfsfall.⁴⁹ Im April des folgenden Jahres wurde auch der Ausbau der Beziehungen zu Budapest im italienisch-ungarischen Freundschaftsvertrag formalisiert, der in Wahrheit ein revisionistisches Bündnis war. Mussolini versprach Ungarn Waffenlieferungen, die ihm eine Aufrüstung über die Grenzen des Vertrags von Trianon hinaus ermöglichen sollten, und drängte Budapest zu Schritten gegen die Tschechoslowakei.⁵⁰ Den vorläufigen Abschluß der italienischen Allianzpolitik bildete Ende November ein offizieller italienisch-albanischer Militärpakt, mit dem Rom auf die durch seine Politik ausgelösten französischen und jugoslawischen Gegenmaßnahmen reagierte.⁵¹ Ein Vertrag mit Sofia schien sich bis auf weiteres zu erübrigen angesichts der Spannungen,

⁴⁶ Kenyon, ebd., S. 165; Giovanni Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik auf dem Balkan. Italiens Albanienpolitik vom I. bis zum II. Tiranapakt im Rahmen des italienisch-jugoslawischen Interessenkonflikts und der italienischen "imperialen" Bestrebungen in Südosteuropa*, Hamburg (Helmut Buske Verlag) 1970, S. LXXIX.

⁴⁷ Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 180f; Shorrock, "France, Italy, and the Eastern Mediterranean", S. 79f; Clemens A. Wurm, *Die französische Sicherheitspolitik in der Phase der Umorientierung 1924-1926*, phil. Diss. Münster 1971 (Ms.), S. 317-20 (im folgenden zitiert als "Französische Sicherheitspolitik (Ms.)").

⁴⁸ Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik*, S. CIIIf.

⁴⁹ Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 330.

⁵⁰ Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 198-200; Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik*, S. 285.

⁵¹ Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 336; Text in Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik*, S. 388f.

die beide Hauptstädte mit Belgrad hatten: "Common hostility to Yugoslavia was a surer Italo-Bulgarian tie than any treaty."⁵²

Parallel zu diesen weitgehend offenen diplomatischen Bemühungen führte Italien ab der Mitte des Jahrzehnts in zunehmendem Maße auch verdeckte Operationen durch, die sich hauptsächlich gegen Jugoslawien richteten. Schon bald nach Kriegsende hatten italienische Militärs insgeheim mit der Unterstützung der "Inneren Makedonischen Revolutionären Organisation" (IMRO) begonnen, einer militant-subversiven Bewegung, die von Bulgarien aus für die Lösung Mazedoniens aus dem jugoslawischen Staatsverband kämpfte. Die italienischen Hilfsmaßnahmen wurden allerdings bereits ab 1920 wieder erheblich reduziert, weil sie den damals einsetzenden italienisch-jugoslawischen Entspannungsversuchen zuwiderliefen. Nach der faschistischen Machtübernahme wurde die IMRO kurzzeitig wieder stärker gefördert, bis die nächste Entspannungsphase, die mit dem italienisch-jugoslawischen Freundschaftsvertrag vom Januar 1924 verbunden war, diese Maßnahmen erneut obsolet werden ließ. Erst im Frühjahr 1927 erhöhte Italien wieder die Zahlungen an die IMRO. Gleichzeitig bemühte es sich, wenn auch ohne Erfolg, Albanien dazu zu bewegen, der Organisation die Errichtung von Operationsbasen auf seinem Territorium zu gestatten.⁵³ Als die IMRO gegen Ende des Jahrzehnts aufgrund eines Bruderkrieges und wachsenden anglo-französischen Drucks auf ihre Förderer in Sofia an Bedeutung verlor, standen mit den kroatischen Ustaschi schon bald neue Separatisten bereit, die sich für Mussolinis Balkanpolitik instrumentalisieren ließen. Italien unterstützte ihre neue Organisation von Beginn an mit Munitionslieferungen und ermöglichte ihr die Einrichtung von militärischen Ausbildungslagern auf seinem Territorium.⁵⁴ Subversive Aktivitäten gegen Jugoslawien blieben so eine Konstante der italienischen Außenpolitik dieser Zeit.⁵⁵

Frankreich und Jugoslawien beantworteten Italiens Einkreisungs- und Unterwanderungspolitik ihrerseits mit der Verstärkung ihrer politischen und militärischen Zusammenarbeit. Belgrad und Paris hatten nach ihren vergeblichen Bemühungen, Italien vertraglich einzubinden, Ende 1926 damit begonnen, eine gemeinsame Position gegen Rom zu beziehen. Nach dem ersten offiziellen italienisch-albanischen Vertrag tendierte Jugoslawien trotz Mussolinis Warnungen zusehends zu einem exklusiven Vertrag mit Frankreich. Dessen Außenmi-

⁵² Cassels, ebd., S. 346.

⁵³ Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 134-48, 170-77 u. 202.

⁵⁴ Ebd., S. 203-218; Denis Mack Smith, *Mussolini*, New York (Alfred Knopf) 1982, S. 154.

⁵⁵ In dieselbe Phase subversiv-expansionistischer Balkanpolitik fällt auch die Intensivierung der verdeckten Waffenlieferungen an Ungarn, an denen Rom auch dann noch festhielt, als der Völkerbund im Juni 1928 Italien als Herkunftsland ermittelt hatte. Denis Mack Smith, *Mussolini's Roman Empire*, London (Longman) 1976, S. 24; Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik*, S. 285; Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 347.

nister Briand gab zu erkennen, daß sich sein Land im Falle eines italienisch-jugoslawischen Konflikts um Albanien höchstwahrscheinlich auf die Seite Belgrads stellen werde und dazu auch schon alle erforderlichen Vorbereitungen, einschließlich militärischer, getroffen habe. Parallel wurden die französischen Rüstungsexporte nach Jugoslawien ausgeweitet.⁵⁶ Bereits im Dezember 1926 kam es zu Truppenmassierungen auf beiden Seiten der italienisch-französischen Grenze, die begleitet waren von allgemeiner Kriegshysterie und Kriegsplanungen der jeweiligen Stäbe.⁵⁷ Im November des darauffolgenden Jahres unterzeichneten französische und jugoslawische Vertreter schließlich einen offiziellen Freundschaftsvertrag, der aufgrund eines beigefügten Militärprotokolls durchaus auch eine militärische Bedeutung hatte. Beide Parteien verpflichteten sich unter anderem dazu, in jenen Fällen eine Verständigung anzustreben, welche ihre äußere Sicherheit oder die durch die Pariser Vorort-Verträge etablierte Ordnung betrafen.⁵⁸ Als kurz darauf in Österreich illegale italienische Waffenlieferungen für Ungarn entdeckt wurden, war endgültig deutlich geworden, daß die Spannungen zwischen den beiden von Frankreich und Italien geführten Gruppierungen ein brisantes Niveau erreicht hatten. Trotz einiger Initiativen von beiden Seiten gelang es in den nächsten sechs Jahren nicht, eine Annäherung der beiden Nachbarn herbeizuführen.⁵⁹

Dieser zunehmende italienisch-französische Antagonismus spiegelte sich auch deutlich wieder in den militärischen Lagebeurteilungen und Planungen beider Staaten. Hatte eine Studie, die im März 1926 für Frankreichs Nationalen Verteidigungsrat (CSDN) erstellt worden war, noch die Auffassung vertreten, daß Frankreich bei einer deutschen Aggression aufgrund des Locarno-Vertrags mit der militärischen Unterstützung Englands und Italiens rechnen könne, so gelangten die französischen Verteidigungsplaner bereits im Sommer des selben Jahres zu einer ganz anderen Einschätzung des süd-östlichen Nachbarn. Nachdem Mussolini in öffentlichen Ansprachen Frankreich gedroht und Truppen an die gemeinsame Grenze beordert hatte, begannen sie für den Fall eines deutsch-französischen Krieges auch in Italien einen potentiellen Gegner zu sehen. Tatsächlich erstellte der italienische Generalstab bereits im Dezember 1926 Pläne für einen möglichen Krieg mit Frankreich. Im Laufe der nächsten Jahre verfestigte sich in Paris diese pessimistische Einschätzung der italieni-

⁵⁶ Cassels, ebd., S. 334f; Zamboni, ebd., S. 55 u. 144f.

⁵⁷ Zamboni, ebd., S. 423; Seton-Watson, *Italy*, S. 692; Edward David Keeton, *Briand's Locarno Policy. French Economics, Politics, and Diplomacy, 1925-1929*, New York und London (Garland Publishing) 1987, S. 290.

⁵⁸ Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 203; Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik*, S. 372.

⁵⁹ Zamboni, ebd., S. 285, 423f u. 432; Kenyon, ebd., S. 182 u. 232. Zu den Entspannungsimpulsen vgl. Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 213-220; Zamboni, ebd., S. 423ff.

schen Absichten. So kam es im Frühjahr 1929 im CSDN zu mehreren ausführlichen Diskussionen über die Möglichkeit eines gemeinsamen deutsch-italienischen Bombenangriffs auf Frankreich, und noch im Februar 1931 ging der französische Generalstab in einer Studie davon aus, daß ein deutsch-polnischer Konflikt sich auf Rumänien, Ungarn, die kleine Entente, Bulgarien und Italien ausweiten würde. Unter diesen Umständen erwarteten die Militärplaner, daß dieser Eskalationsprozeß nach einer deutschen Offensive gegen Polen und einem italienischen Angriff auf Jugoslawien schließlich in Frankreich die allgemeine Mobilmachung auslösen würde. Italien wurde also auch hier implizit dem feindlichen Block zugeordnet.⁶⁰ Wie berechtigt diese Wahrnehmung war, zeigen aus heutiger Sicht u. a. die Vorbereitungen, die Mussolini im Jahr zuvor für eine mögliche Invasion von Jugoslawien und Südfrankreich hatte treffen lassen. Auch in den folgenden Jahren konzentrierten sich die strategischen Planer der italienischen Streitkräfte auf mögliche Kriege mit diesen beiden Nachbarn.⁶¹

Angesichts dieser Pläne und Befürchtungen kann es kaum verwundern, daß sich in den späten zwanziger Jahren auch im maritimen Bereich eine beträchtliche Rivalität zwischen beiden Ländern entwickelte. Anders als noch in Washington sah sich Frankreich nunmehr außer Stande, der italienischen Flotte die Parität zuzugestehen. Für die französische Marine, die im Gegensatz zur italienischen auch im Atlantik präsent sein mußte, hätten gleiche Obergrenzen eine Unterlegenheit im Mittelmeer impliziert. Die französischen Militärplaner hielten diese Aussicht für völlig inakzeptabel, beschwor sie doch die Gefahr herauf, daß eine überlegene italienische Flotte im Konfliktfall Frankreich daran hätte hindern können, dringend benötigte Kolonialtruppen an die Rheinfront zu transportieren.⁶² Da Italien seinerseits auf der Parität bestand, mußten alle Bemühungen um maritime Rüstungskontrolle scheitern. Der Einladung zur Genfer Abrüstungskonferenz von 1927, auf der die in Washington für Großkampfschiffe vereinbarten Kräfteverhältnisse auf die Kreuzer ausgedehnt werden sollten, folgten beide Länder erst gar nicht. Drei Jahre später nahmen sie zwar an der Londoner Marinekonferenz teil, aber nur als Beobachter. Ihre

⁶⁰ Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 378; ders., *Französische Sicherheitspolitik (Ms.)*, S. 325, Anm. 139; Keeton, *Briand's Locarno Policy*, S. 100f, 290 u. 310f; Shorrocks, *From Ally to Enemy*, S. 60f; Piotr S. Wandycz, *The Twilight of French Eastern Alliances, 1926-1936. French-Czechoslovak-Polish Relations from Locarno to the Remilitarization of the Rhineland*, Princeton (Princeton University Press) 1988, S. 186.

⁶¹ Smith, *Mussolini*, S. 172; Brian R. Sullivan, "The Italian Armed Forces, 1918-40", in: Allan R. Millett/Williamson Murray (Hrsg.), *Military Effectiveness, Volume II: The Interwar Period*, Boston (Allen & Unwin) 1988, S. 169-217, besonders S. 176f.

⁶² Macartney/Cremona, *Italy's Foreign and Colonial Policy*, S. 263f; Keeton, *Briand's Locarno Policy*, S. 100f u. 290; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik (Ms.)*, S. 297-300.

Einbeziehung in den Vertrag scheiterte am Widerstand Frankreichs, das Italien erneut die Parität verweigerte. Das gleiche Schicksal war 1931 dem Versuch beschieden, ein trilaterales Flottenabkommen zwischen England, Frankreich und Italien zu vereinbaren. Ohne eine kooperative Regelung konnte sich die maritime Rüstungskonkurrenz, die sich ab der Mitte des Jahrzehnts zwischen beiden Staaten abzuzeichnen begann, bis zum Ende der Dekade ungehindert intensivieren. Solange die Beschaffung von Großkampfschiffen noch durch den Washingtoner Vertrag begrenzt war, konzentrierten sich die Bauprogramme auf Kreuzer, Zerstörer und U-Boote. Es entwickelte sich ein reger Wettbewerb, in dem sich Italien die am Verhandlungstisch verweigernde Parität zu "errüsten" suchte.⁶³ Frankreichs Aufwendungen für seine Kriegsmarine stiegen von 1 569 Mio. Franc im Jahre 1926 sprunghaft auf 2 526 im Jahr darauf und erhöhten sich in den folgenden fünf Jahren stetig bis zu einem Niveau von 4 299 Mio.⁶⁴ Italien steigerte seine Militärausgaben ebenfalls ab 1926, bis sie fast das Niveau der britischen und französischen Aufwendungen erreichten.⁶⁵ Auch wenn die akute Kriegsgefahr in der Folgezeit gering bleiben sollte, hatte sich in den Beziehungen beider Länder eine deutliche Veränderung ergeben: statt sich nach wie vor als Teil der Lösung ihrer Sicherheitsprobleme zu betrachten, gingen beide Seiten dazu über, sich als Teil ihres jeweiligen Problems zu behandeln.

Zu einer Entspannung zwischen den "lateinischen Schwestern" kam es erst wieder Mitte der dreißiger Jahre, nachdem Hitler die Macht in Deutschland übernommen hatte und Österreichs Selbständigkeit zunehmend bedrohte. 1933 blieb Mussolinis Vorschlag eines Viermächte-Pakts zwischen Italien, Frankreich, Deutschland und England zunächst noch ohne praktische Folgen, genauso wie bilaterale Gespräche zur kooperativen Stabilisierung Mitteleuropas und des Donauraums.⁶⁶ Erstes greifbares Ergebnis der italienisch-französischen Wiederannäherung wurde so die mit England abgestimmte trilaterale Erklärung vom Februar 1934, in der die drei Mächte angesichts deut-

⁶³ Macartney/Cremona, ebd., S. 137 u. 264-67; Christopher Hall, *Britain, America and Arms Control, 1921-1937*, New York (St. Martin's Press) 1987, Kap. 4; Robert Gordon Kaufman, *Arms Control During the Pre-Nuclear Era. The United States and Naval Limitation between the two World Wars*, New York (Columbia University Press) 1990, S. 128; Fredland, "Abrüstung (1918-1934)", S. 455-60; Roskill, *Naval Policy*, S. 580-83 (Appendix C), mit Überblicken zu den jeweiligen Bauprogrammen; von einer "intense naval rivalry" zwischen beiden Ländern spricht Roskill in *Naval Policy Between the Wars II: The Period of Reluctant Rearmament, 1930-1939*, London (Collins) 1976, S. 27, siehe auch ebd., S. 183f.

⁶⁴ Robert Frankenstein, *Le prix du réarmement français (1935-1939)*, Paris (Publications de la Sorbonne) 1982, S. 304 (Tableau II). Die Angaben sind in konstanten Francs von 1938.

⁶⁵ Sullivan, „Italian Armed Forces“, S. 171.

⁶⁶ Neré, *Foreign Policy of France*, S. 140-51; Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 466f; Lowe/Marzari, *Italian Foreign Policy*, S. 224-39.

scher Unterminierungsversuche ihr Interesse an der "Unabhängigkeit und Integrität Österreichs" deutlich machten.⁶⁷ Als im Januar des darauffolgenden Jahres der französische Außenminister Laval die italienische Hauptstadt besuchte, unterstrichen beide Regierungen dieses gemeinsame Anliegen erneut, indem sie einen Konsultativpakt zur Wahrung der österreichischen Souveränität abschlossen. Gleichzeitig beseitigten sie koloniale Differenzen in Afrika, die ihr Verhältnis lange Zeit belastet hatten.⁶⁸ Ihren Höhepunkt erreichte die italienisch-französische Wiederannäherung im Frühjahr 1935, nachdem Deutschland, in offener Mißachtung des Versailler Vertrags, die Existenz seiner Luftwaffe und die Wiedereinführung der Wehrpflicht bekanntgegeben hatte. Daraufhin vereinbarten die Regierungen der drei europäischen Siegermächte ein Treffen in Stresa, bei dem sie ihre gemeinsame Absicht bekundeten, "sich mit allen geeigneten Mitteln jeder einseitigen Aufkündigung von Verträgen zu widersetzen, die den Frieden in Europa gefährden könnte". Am Rande der Konferenz verpflichteten sich die italienischen und französischen Verantwortlichen zu gegenseitiger militärischer Unterstützung für den Fall eines deutschen Einmarsches in Österreich oder das damals noch entmilitarisierte Rheinland. Es folgten intensive Gespräche zwischen den jeweiligen Generalstäben, bei denen Pläne für gemeinsame Operationen und den Austausch von Armeekorps erstellt wurden, welche im Notfall dem angegriffenen Partner zu Hilfe kommen sollten.⁶⁹ An die Stelle italienisch-französischer Rivalität war mithin eine neue Sicherheitspartnerschaft getreten, die allerdings schon bald wieder der italienischen Aggression gegen Äthiopien zum Opfer fallen sollte.

Wie dieser Abschnitt verdeutlicht hat, lassen sich die Sicherheitsbeziehungen zwischen den drei europäischen Siegermächten des Ersten Weltkriegs in vier Phasen einteilen:

- Die erste von ihnen, die etwa bis zum Vertrag von Locarno datiert werden kann, war überwiegend gekennzeichnet durch Zusammenarbeit der drei Mächte. Zwar kam es zwischen England und Frankreich in den Jahren 1922/23 auch zu erheblichen Differenzen über die Behandlung Deutschlands und die Nachkriegsordnung im Nahen Osten. Zumindest in der entscheidenden Deutschlandfrage basierten diese Meinungsverschiedenheiten jedoch kaum auf echten Interessengegensätzen, sondern betrafen zumeist den besten Weg zur Befriedung und wirtschaftlichen Erholung des Kontinents. Es handelte sich also primär um Koordinationsprobleme, die von

⁶⁷ Jens Petersen, *Hitler–Mussolini. Die Entstehung der Achse Berlin–Rom*, Tübingen (Niemeyer Verlag) 1973, S. 292–300; Albrecht-Carrié, *Diplomatic History*, S. 471.

⁶⁸ Petersen, ebd., S. 376–80; Albrecht-Carrié, ebd., S. 475f.

⁶⁹ Wolfers, *Britain and France*, S. 147; Petersen, ebd., S. 399–402.

der partnerschaftlichen Kooperation zur Einhegung Deutschlands überschattet wurden.

- Die zweite Phase dauerte von der Mitte der zwanziger Jahre bis 1933/34. Sie ist geprägt von der harmonischen Sicherheitskooperation zwischen London und Paris, die ihren ersten Ausdruck im Locarno-Vertrag gefunden hatte, und der wachsenden Rivalität zwischen Frankreich und Italien auf dem Balkan und im Bereich der Seerüstung.
- Hierauf folgte eine kurze Phase der Wiederannäherung zwischen Rom und Paris, basierend auf dem gemeinsamen Interesse, Deutschland an ungezügelter Aufrüstung und der Annexion Österreichs zu hindern.
- Diese vorübergehende Sicherheitspartnerschaft fand einige Monate nach dem italienischen Angriff auf Äthiopien ihr Ende, als der britische Außenminister Hoare im Dezember 1935 über den Versuch stürzte, auf Kosten des Aggressionsopfers zwischen Italien und dem Völkerbund zu vermitteln. In dieser vierten Phase entfremdete sich Rom von seinen ehemaligen Verbündeten und bildete die Achse mit Hitlers Deutschland.

Im Rahmen dieser Untersuchung sind nur die beiden ersten Phasen von Interesse. In den Phasen 3 und 4 ist zwar ebenfalls ein Wandel der Sicherheitsbeziehungen unter Großmächten zu beobachten, da die neuerliche Partnerschaft in Phase 3 jedoch lange nach dem Ende der ursprünglichen Zusammenarbeit begonnen wurde, steht sie nicht mehr in einem kontinuierlichen Kontext mit der anti-hegemonialen Kriegscoalition. Sie braucht deshalb im folgenden nicht näher untersucht zu werden. Der zweite Abschnitt dieses Kapitels wird sich dementsprechend auf die Analyse der Bedingungen beschränken, von denen gemäß der verschiedenen theoretischen Ansätze zu erwarten wäre, daß sie nach Kriegsende zunächst die Fortsetzung und später die weitere Entwicklung der Sicherheitskooperation beeinflußt haben könnten. Besonderes Augenmerk wird dabei den Faktoren zu gelten haben, die möglicherweise den Abbruch der französisch-italienischen Partnerschaft bewirkten. Zu fragen ist insbesondere,

- weshalb die Sicherheitskooperation zwischen den drei Siegermächten bis zur Mitte der zwanziger Jahre überwog,
- warum sie danach von der italienisch-französischen Rivalität verdrängt wurde und schließlich
- wieso sich antagonistische Sicherheitsbeziehungen gerade zwischen diesen beiden Großmächten herausbildeten.

2. Analyse

Wie der folgende Abschnitt zeigen wird, hatte das Zusammenwirken der innenpolitischen Macht- und Interessenkonstellationen den größten Einfluß auf die Entwicklung der Sicherheitsbeziehungen. Sowohl die anfängliche Partnerschaft der drei europäischen Siegermächte als auch der spätere Bruch zwischen Frankreich und Italien lassen sich am besten mit dem liberalen Ansatz erklären, da er diese internen Faktoren besonders betont. Aus institutionalistischer Sicht entspricht zwar die partnerschaftliche Phase den theoretischen Erwartungen, nicht aber deren Umschlagen in Rivalität. Noch weniger erhellend sind Deutungen auf der Basis realistischer Prämissen.

2.1. Der Faktor Macht und realistische Deutungen

Die realistische Theorie vermag die Entwicklung der Sicherheitsbeziehungen zwischen den europäischen Siegermächten nicht überzeugend zu erklären. Dies gilt sowohl für ihre rein strukturalistische Lesart, der gemäß primär auf Machtverhältnisse und ihre Evolution zu achten ist, als auch für komplexere Varianten, die explizit auch geographische Faktoren, militärische Offensivoptionen und gewachsene Freund-Feind-Verhältnisse einbeziehen. Sie alle können weder plausibel begründen, warum die Sicherheitspartnerschaft nach dem Krieg noch relativ lange fortgesetzt werden konnte, noch warum sie schließlich gerade ab 1926 der italienisch-französischen Rivalität zum Opfer fiel.

2.1.1. Kooperation in den ersten Nachkriegsjahren

Die erste Hürde, die eine realistische Deutung der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg zu überwinden hat, besteht in der Beantwortung der Frage, weshalb die Sicherheitskooperation zwischen den Verbündeten nicht schon bald nach Kriegsende drastisch und kontinuierlich zurückging. Warum also wurden Frankreich, England und Italien nicht innerhalb weniger Jahre zu Rivalen, die voller Mißtrauen die möglichen Absichten und Machtgewinne ihrer bisherigen Partner beäugten? Aus welchem Grund sahen sich London und Paris trotz mancher politischer Differenzen im Grunde doch als Sicherheitspartner, die im Falle eines weiteren Krieges mit Deutschland auf ihre gegenseitige Unterstützung zählen konnten? Wieso bildeten sich anstelle dieser Partnerschaft nicht neue Allianzen heraus, welche die neuen Kräfteverhältnisse in Europa wieder-

spiegelten, die sich aus der Entwaffnung und politischen Destabilisierung Deutschlands ergaben?

Grundsätzlich wären auf der Grundlage der realistischen Schule zwei Arten von Erklärungen denkbar, nämlich solche, die bei externen Gefährdungen und solche, die bei der Machtverteilung innerhalb der erfolgreichen Koalition ansetzen. Die einleuchtendere von ihnen würde in der Fortexistenz eines gemeinsamen Gegners bestehen, der die Beibehaltung der Allianz ratsam erscheinen läßt. Hierbei könnte es sich sowohl um den eben besiegten Feind als auch um Drittstaaten handeln, im hier interessierenden Fall also um Deutschland und seine ehemaligen Verbündeten oder um andere außenstehende Großmächte wie die USA, Japan oder Rußland bzw. die Sowjetunion. Alternativ könnten zumindest die fehlende Bildung neuer Bündnisse und das Ausbleiben von Rüstungswettläufen eventuell auch damit erklärt werden, daß kein unmittelbarer Bedarf an der Bildung von Gegenmacht bestand, weil die Machtverhältnisse zwischen den drei europäischen Siegermächten ohnehin ausgewogen und stabil waren. Keiner dieser beiden Erklärungstypen vermag beim vorliegenden Fallbeispiel zu überzeugen.

Das Machtpotential Deutschlands und seiner Verbündeten war so gründlich geschwächt worden, daß es für das europäische Gleichgewicht auf absehbare Zeit gewiß keine Bedrohung mehr darstellte, selbst wenn man die vorübergehende Neutralisierung Rußlands in Rechnung stellt. Die multinationalen Großreiche der Habsburger und Osmanen waren zerschlagen worden, und auch die deutsche Position hatte mit der im Versailler Vertrag vorgeschriebenen Entwaffnung eine massive Schwächung erfahren, die noch verstärkt wurde von den politischen Wirren nach der Novemberrevolution sowie der Wirtschaftskrise anfang der zwanziger Jahre.⁷⁰ Vor allem das deutsche Offensivpotential war aufgrund der Auslieferung der Hochseeflotte und des Verbots von Luftwaffe und Panzern drastisch reduziert worden. Trotz der unverhohlenen geäußerten Revisionsbestrebungen des deutschen Reiches stellten die besiegten Feinde nach Kriegsende keine mächtige Bedrohung mehr dar. Sie gefährdeten weder das europäische Gleichgewicht als solches noch die gemeinsame Sicherheit aller drei europäischen Siegermächte in einem Maße, das unmittelbar ein Bündnis erfordert hätte. Selbst die Entscheidungsträger in Frankreich, das sich aufgrund seiner Lage und wegen der Annexion Elsaß-Lothringens am stärksten bedroht fühlte, sahen auf absehbare Zeit nicht die Gefahr eines deutschen An-

⁷⁰ So hatten sich die Relationen in der für die Rüstung zentralen Schwerindustrie mit dem Krieg umgedreht. Während die deutsche Stahlproduktion im Jahre 1913 den addierten Ausstoß Frankreichs, Englands und Italiens noch um gut ein Drittel übertroffen hatte, lag sie im Zeitraum 1920-1925 ihrerseits zumeist deutlich unter der Gesamtproduktion dieser drei Siegermächte. Vgl. Brian R. Mitchell, *European Historical Statistics, 1750-1975*, London und Basingstoke (Macmillan) ²1980, S. 421f (Tabelle E9)

griffs.⁷¹ In Anbetracht von Deutschlands Schwächung kann die Fortsetzung der trilateralen Sicherheitskooperation also nicht mit der Bedrohung erklärt werden, die tatsächlich oder vermeintlich vom besiegten Gegner ausging.⁷²

Mindestens ebenso unplausibel wäre die These, die Kooperation der drei Siegermächte sei maßgeblich auf eine gemeinsam empfundene Bedrohung durch die Sowjetunion zurückzuführen gewesen. Dagegen spricht allein schon die massive Schwächung russischer Macht aufgrund der beiden Revolutionen, des folgenden Bürgerkriegs und der Hungersnöte zu Beginn der zwanziger Jahre. Zusammen mit den Problemen, die sich bei der Nationalisierung der Industrie ergaben, beschworen diese Faktoren in den ersten Nachkriegsjahren unter anderem einen drastischen Rückgang der Industrieproduktion herauf.⁷³ Gemäß der Abschätzung von Moul, die auf dem relativen Anteil von Energieverbrauch, Eisen- und Stahlproduktion sowie Streitkräftepersonal und -ausgaben basiert, betrug das sowjetische Machtpotential in der ersten Hälfte der Dekade immer nur einen geringen Bruchteil des Gesamtpotentials der drei europäischen Siegermächte. Erst 1926 erreichte es mehr als ein Viertel dieses Summenwertes (s. Tabelle 1).⁷⁴ Wenn überdies noch der osteuropäische *Cordon sanitaire* berücksichtigt wird, der West- und Mitteleuropa von der Sowjetunion abschirmte, dann wird vollends deutlich, daß ihr Machtpotential in den ersten Nachkriegsjahren keineswegs die gemeinsame Bildung von Gegenmacht erforderte. Anlaß zu westlicher Besorgnis gab unter diesen Umständen lediglich die ideologische Bedrohung, die das revolutionäre System für die vom Krieg erschütterten kapitalistischen Gesellschaften darstellte. Zur Bändigung dieser Gefahr bedurfte es jedoch weniger internationaler Sicherheitskooperation als

⁷¹ Beispielsweise rechnete der einflußreiche Ständige Generalsekretär des französischen Außenministeriums, Berthelot, im Januar 1923 damit, daß Frankreich noch ein Dutzend Jahre Deutschland überlegen sein würde. Ähnlich zuversichtliche Erwartungen herrschten in der Nationalversammlung und im Generalstab vor. Richard D. Challener, "The French Foreign Office: The Era of Philippe Berthelot", in: Craig/Gilbert, *The Diplomats*, S. 49-85 (S. 77); Hughes, *Maginot Line*, S. 81, 119 u. 128.

⁷² Damit wird nicht in Abrede gestellt, daß die Aussicht auf eine deutsche Erholung das strategische Kalkül der Sieger beeinflusste. Aus der Sicht der britischen Regierung sprach dieser Faktor unzweideutig für eine Abstimmung mit den anderen Siegern. Da jedoch auch nach englischer Auffassung frühestens um die Jahrhundertmitte mit einer deutschen Revanche zu rechnen war, trägt diese Erwartung wenig zu einer Erklärung bei, die auf der Basis realistischer Theorie für die Politik der zwanziger Jahre versucht wird. Ferris, *Men, Money, and Diplomacy* S. 103-105; Bond, *British Military Policy*, S. 78.

⁷³ Beispielsweise belief sich die Produktion von Rohstahl in den Jahren 1920 und 1921 lediglich auf 194 000 bzw. 220 000 Tonnen, d. h. weniger als 5 % der Vorkriegsproduktion. Mitchell, *European Historical Statistics*, S. 422 (Tabelle E9).

⁷⁴ William B. Moul, "Measuring the 'balances of power': a look at some numbers", in: *Review of International Studies* 15, Nr. 2 (April 1989), S. 101-21 (S. 121).

soziopolitischer und ökonomischer Stabilisierungsmaßnahmen innerhalb der einzelnen Staaten.⁷⁵

Japan war im Gegensatz zur Sowjetunion zwar gestärkt aus dem Krieg hervorgegangen, kann jedoch genauso wenig als eine bedrohliche Macht angesehen werden, welche die europäischen Sieger zu fortgesetzter Zusammenarbeit gezwungen hätte. Dazu war es ökonomisch und militärisch zu schwach,⁷⁶ zu weit entfernt vom alten Kontinent und überhaupt zu wenig interessiert an den dortigen Entwicklungen. Zu einer echten Bedrohung konnte Japan demnach nicht für die nationale Sicherheit der europäischen Großmächte, sondern allenfalls für die fernöstlichen Kolonien Englands und Frankreichs werden. Selbst dieses lokale Gefährungspotential schien in den ersten Nachkriegsjahren allein deshalb gering, weil Japan zunächst noch mit England verbündet blieb.⁷⁷

Als einzige Macht, die zumindest ansatzweise über das Potential verfügte, um die europäischen Sieger zur gemeinsamen Bildung von Gegenmacht zu veranlassen, bleiben somit nur die Vereinigten Staaten, deren Wirtschaftskraft damals bereits erheblich höher war als diejenige, welche diese drei europäischen Mächte auf sich vereinten. Hätten deren Regierungen eine konsequente Gleichgewichtspolitik verfolgt, dann wäre ein europäisches Bündnis tatsächlich unverzichtbar gewesen. Eine akute Bedrohung ging aber auch von den USA nicht aus, geschweige denn wurde eine solche wahrgenommen. Amerikas Schlacht- und Kreuzerflotten hatten zu Beginn der zwanziger Jahre nur die Hälfte der Tonnage der Royal Navy, die sich überdies auf ein weitaus umfangreicheres Netz von weltweiten Marinebasen stützen konnte.⁷⁸ Ihre Armee war unmittelbar nach Kriegsende viel stärker reduziert worden als beispielsweise die französische. Überdies machte gerade in dieser Phase das Scheitern der Pariser Verträge im amerikanischen Senat Washingtons nachlassendes Interesse an der europäischen Ordnung überdeutlich – sehr zum Bedauern von London und vor allem von Paris, das dadurch die anglo-amerikanische Garantie für seine Westgrenze einbüßte. Gerade aus französischer Sicht ist die Fortsetzung der Sicherheitspartnerschaft zwischen den europäischen Siegermächten insofern eher als ein Notbehelf angesichts des amerikanischen Disengagements anzusehen und keinesfalls als gemeinschaftlicher Versuch, die USA vom euro-

⁷⁵ Vgl. Charles S. Maier, *Recasting Bourgeois Europe. Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade after World War I*, Princeton (Princeton University Press) 1975.

⁷⁶ Auf der Washingtoner Flottenkonferenz 1921/22 wurde dem Kaiserreich im Bereich der Großkampfschiffe nur etwas mehr als ein Drittel der Tonnage zugestanden, welche die drei europäischen Siegermächte auf sich vereinen durften.

⁷⁷ Vgl. im folgenden Kapitel, Abschnitt 1.1.

⁷⁸ Fredland, "Abrüstung (1918-1934)", Schaubilder auf S. 451 u. 454; Brian McKercher, "Wealth, Power, and the New International Order: Britain and the American Challenge in the 1920s", in: *Diplomatic History* 12, Nr. 4 (Fall 1988), S. 411-41 (S. 427).

päischen Schauplatz fernzuhalten. Wie groß auch immer Amerikas potentielle Überlegenheit war – als politische Gefahr galten die USA in keiner der drei Hauptstädte. Der Verweis auf eine angebliche äußere Bedrohung taugt also nicht als Erklärung für die Fortsetzung der hier interessierenden Sicherheitskooperation.

Nicht viel überzeugender ist die zweite realistische Deutung, derzufolge die Machtverhältnisse zwischen den drei Siegermächten bei Kriegsende so ausgewogen waren und auch in den folgenden Jahren so stabil blieben, daß in ihrem Verhältnis untereinander keinerlei Anlaß zu Mißtrauen und Gleichgewichtspolitik bestanden hätte. Im Gegenteil: gerade gemäß dem strukturellen Realismus wäre in Europa eher ein Machtkampf zwischen Großbritannien und Frankreich zu erwarten gewesen. Legt man die Stärkerelationen von Moul zugrunde (vgl. Tabelle 1), dann hätte in den ersten Nachkriegsjahren England aufgrund seines überlegenen Potentials Rom und Paris zur Bildung einer anti-britischen Allianz veranlassen müssen. London seinerseits hätte auf das relative Erstarken Frankreichs, das zwischen 1924 und 1926 zu beobachten ist, mit einer argwöhnischen und unkooperativen Politik reagieren müssen, statt sich im Zuge der Locarno-Politik weiter an Paris anzunähern. Diese Politik muß aus realistischer Sicht um so mehr verwundern, als Frankreich dank seiner U-Boot- und Luftrüstung ein beträchtliches Offensivpotential erworben hatte, das gerade die Verwundbarkeit der britischen Inseln merklich erhöhte. Tatsächlich verlief die Entwicklung eher gegenläufig, denn Londons zeitweilige Besorgnis schwand gerade in dieser Phase schon wieder dahin.

Tabelle 1: Anteile am europäischen Machtpotential

<i>Jahr</i>	<i>England</i>	<i>Deutschland</i>	<i>Frankreich</i>	<i>Sowjetunion</i>	<i>Italien</i>
1920	60,3		26,5		13,2
1921	46,2		35,1		18,7
1922	45,4		37,7	4,4	12,5
1923	44,9		29,0	18,4	7,7
1924	44,1		32,4	13,0	10,4
1925	28,6	26,9	23,8	13,1	7,6
1926	21,8	26,9	26,5	16,4	8,5
1927	26,2	26,1	23,2	15,8	8,6
1928	25,0	25,3	23,7	17,5	8,5
1929	25,0	25,2	22,3	18,9	8,6
1930	23,2	22,3	24,4	21,9	8,3
1931	21,9	19,5	25,6	24,3	8,7
1932	21,6	17,8	23,9	27,8	9,0
1933	21,2	20,3	22,5	26,9	9,1

Quelle: Moul, "Measuring the 'balances of power'", S.121 (Appendix)

Auch wenn das deutsche Machtpotential schon ab 1920 und nicht erst von 1925 an berücksichtigt wird, wie Moul es tut, bleiben Anomalien für die realistische Deutung bestehen. In diesem Fall erscheint die europäische Nachkriegsordnung zwar, anders als in obiger Tabelle, nicht mehr so künstlich bipolar.⁷⁹ Das Problem des französischen Machtgewinns gegenüber England wird dadurch aber nicht beseitigt, sondern eher noch verschärft. Aufgrund der fortschreitenden Entwaffnung Deutschlands ging nämlich dessen Machtpotential in den ersten Nachkriegsjahren kontinuierlich zurück.⁸⁰ Dieser Niedergang des gemeinsamen Gegners und französischen "Erbfeinds" hätte in realistischer Perspektive England erst recht dazu veranlassen müssen, dem Erstarren Frankreichs wirksam entgegen zu treten, anstatt dessen Sicherheit noch dadurch zu erhöhen, daß es eine Garantieerklärung für seine Westgrenze abgab. Englands Interesse an der deutschen Entwaffnung konzentrierte sich naturgemäß auf die deutsche Flotte. Seine Bereitschaft, in dieser Frage mit den kontinentalen Verbündeten zusammenzuarbeiten, hätte also schon nachhaltig zurückgehen müssen, nachdem die Hochseeflotte im November 1918 in Scapa Flow ausgeliefert worden war. Erst recht hätte sich London gegen die Durchführung von einschneidenden Entwaffnungsmaßnahmen wenden müssen, die Frankreich in den Augen alarmistischer Beobachter "the military hegemony of the Continent" verschafften.⁸¹ Letztlich scheitern somit alle realistischen Erklärungsversuche an der Tatsache, daß Frankreich und Großbritannien in den ersten Nachkriegsjahren trotz mancher Differenzen und vorübergehenden britischen Argwohns Sicherheitspartner blieben, statt einander immer mißtrauischer zu beäugen und ihre jeweiligen Machtinteressen einseitig durchzusetzen.⁸²

⁷⁹ Nach dem Index, der im Rahmen des *Correlates of War*-Projekts entwickelt wurde, war Deutschland im Jahre 1920 noch vor Frankreich die drittgrößte Macht der Welt nach den USA und Großbritannien. Stuart Bremer, „National Capabilities and War Proneness“, in: *Correlates of War II: Testing Some Realpolitik Models*, New York (Free Press) 1980, S. 64 (Tabelle 3-2). Vgl. auch die Zusammenstellung von machtpolitisch relevanten Daten bei Kleine-Ahlbrandt, *Burdens of Victory*, S. 295-98 (Appendix 3).

⁸⁰ Der Großteil der vertraglich vorgeschriebenen Entwaffnungsmaßnahmen war bereits im Sommer 1921 abgeschlossen. Michael Salewski, *Entwaffnung und Militärkontrolle in Deutschland, 1919-1927*, München (Oldenbourg Verlag) 1966, S. 173 u. 189.

⁸¹ So lautete im November 1921 die übertriebene Einschätzung des damaligen britischen Botschafters in Berlin, Lord d'Abnon. Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 232.

⁸² Der mögliche Einwand, England habe nach dem Krieg aufgrund der freundschaftlichen Absichten Frankreichs keinerlei Veranlassung gehabt, den Ausbau französischer Macht zu

2.1.2. Entwicklung von Kooperation und Rivalität ab der Mitte des Jahrzehnts

Noch gravierendere Probleme ergeben sich bei dem Versuch, die Entstehung der italienisch-französischen Rivalität mit der internationalen Machtverteilung zu erklären. Tatsächlich war nach der realistischen Theorie in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre keinesfalls ein italienischer Versuch zu erwarten, Frankreichs Position im Mittelmeer und auf dem Balkan herauszufordern. Hierzu hätte zum einen Italiens Machtpotential in etwa demjenigen Frankreichs entsprechen müssen, weil nur unter dieser Bedingung relative Positionsgewinne von Bedeutung sein können, und zum anderen hätte Italien im Verlauf der Phase der Herausforderung (oder kurz vor ihrem Beginn) einen deutlichen Machtzuwachs gegenüber Frankreich verzeichnen müssen. Berechnet man die Entwicklung der Stärkerelationen mit den Zahlenwerten in Tabelle 1, so zeigt sich, daß diese Bedingungen nicht beide zusammen erfüllt waren.

Italien konnte Mitte der zwanziger Jahre zwar seine Machtposition gegenüber Frankreich leicht verbessern, erreichte aber nie ein Niveau, das eine erfolgreiche Herausforderung des nordwestlichen Nachbarn hätte möglich erscheinen lassen. Obgleich sich zwischen 1923 und 1928 Frankreichs Überlegenheit gegenüber Italien um gut 31% verringerte, blieb Italien der französischen Republik im hier relevanten Zeitraum stets klar unterlegen. Aus französischer Sicht lag der Quotient zwischen 1923 und 1932 nie unter einem Wert von 2,59.⁸³ In Anbetracht dieser eklatanten Disparität hätte Rom nie damit rechnen können, sich gegen Paris durchzusetzen, und letzteres hätte italienische Bemühungen um Positionsgewinne mit großer Gelassenheit beobachten können. Zu einer machtpolitischen Rivalität zwischen diesen beiden Ländern

fürchten, verfährt nicht. Paris hatte zwar sein Interesse am Fortbestand des anglo-französischen Bündnisses unmißverständlich deutlich gemacht, und zweifellos hat dieser Umstand britische Besorgnisse verringert. Für einen Realisten können indes selbst glaubwürdige Absichtserklärungen keinen großen Einfluß auf das internationale Geschehen ausüben, müssen doch Staatsführer stets berücksichtigen, "[that] intentions can change quickly, so a state's intentions can be benign one day and malign the next". Aus ihrer Sicht kann dieser Faktor folglich nur einen geringen Erklärungswert haben. Zitat aus Mearsheimer, "False Promise of International Institutions", S. 10; ähnlich Waltz, *Theory of International Politics*, S. 105.

⁸³ Daß Italien gemäß den Kriterien von Moul den Abstand verringern konnte, war zudem ganz überwiegend dem Anstieg seiner Militärausgaben zu verdanken. Bei der Wirtschaftsleistung, also der fundamentalen Machtressource des Industriezeitalters, blieb die französische Überlegenheit ungeschmälert bestehen. Insofern ergibt sich aus den Relationen von Moul noch ein Bild, das realistischen Deutungsversuchen entgegenkommt. Zur Entwicklung der jeweiligen Industrieproduktion vgl. die Zahlenangaben bei Kleine-Ahlbrandt, *Burdens of Victory*, S. 295-98 (Appendix 3), und Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, London (Fontana Press) 1989, S. 386 (Tabelle 28).

hätte es angesichts der bescheidenen italienischen Positionsverbesserung somit gar nicht erst kommen dürfen. Italien und Frankreich, obzwar als Großmächte anerkannt, spielten letztlich doch nicht ganz "in der selben Liga" oder, um die Metapher zu variieren, zumindest in weit auseinanderliegenden Tabellenregionen.

Tabelle 2: Entwicklung des Machtverhältnisses zwischen Frankreich und Italien 1923 – 1932 (auf der Basis der Werte in Tabelle 1)

<i>Jahr</i>	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932
F/I	3,76	3,11	3,13	3,11	2,69	2,78	2,59	2,93	2,94	2,65

Dieses aus der Sicht Italiens so ungünstige Machtverhältnis ändert sich allerdings etwas zu seinen Gunsten, sobald die Tatsache berücksichtigt wird, daß Frankreich, im Unterschied zu Italien, mit Deutschland eine weitere Großmacht zum Nachbarn hatte, in der es noch dazu die größte Bedrohung seiner Sicherheit erblickte. Natürlich konnte auch Rom nicht die Tatsache ignorieren, daß es mit Südtirol deutschsprachiges Gebiet annektiert hatte, das ein wiedererstarktes Deutschland dereinst vielleicht für sich beanspruchen könnte. Auf absehbare Zeit stand diesem Eventualfall jedoch die Tatsache entgegen, daß Österreich zwischen beiden Ländern einen Puffer bildete. Frankreich war dagegen unmittelbar mit einem deutschen Nachbarn konfrontiert, der sich nur schwer mit der Abtretung Elsaß-Lothringens abfand. Diese Frontstellung, so ließe sich aus realistischer Sicht argumentieren, band das Gros der französischen Kräfte im Norden und verminderte insofern das Machtpotential, das Paris gegen Rom zur Geltung bringen konnte. Bei Einbeziehung des deutschen Faktors war so betrachtet die machtpolitische Disparität zwischen Frankreich und Italien gar nicht mehr so groß.

Eine solche Interpretation mag erklären, weshalb Mussolinis Italien sich überhaupt auf einen Wettbewerb mit Frankreich einließ, schafft dafür aber neue Probleme für einen Realisten, der den Zeitpunkt des italienisch-französischen Bruchs erklären möchte. Schließlich setzte Mussolinis antifranzösische Politik fast genau zu dem Zeitpunkt ein, als die Vereinbarungen von Locarno Befürchtungen gegenüber Deutschland zurückgehen ließen. Deutschlands Anerkennung und Englands Garantie der französischen Ostgrenze mußten insofern Frankreichs sicherheitspolitische Flexibilität erhöhen – eine Überlegung, die in Mussolinis Kalkül erwiesenermaßen eine erhebliche

Rolle spielte.⁸⁴ Insofern wurde der absolute Machtzuwachs, den Italien gegenüber Frankreich in dieser Phase laut Tabelle 2 zu verzeichnen hatte, wieder annähernd neutralisiert durch Frankreichs Entlastung im Norden.⁸⁵

Festzuhalten bleibt somit, daß der Faktor Macht keinen entscheidenden Einfluß auf die Qualität der Sicherheitsbeziehungen zwischen den drei europäischen Siegermächten hatte. Die Machtverteilung bei Kriegsende machte die Fortsetzung der Zusammenarbeit keineswegs zwingend erforderlich. Viel eher hätte sie die Entstehung einer anglo-französischen Rivalität erwarten lassen. Ebenso wenig trägt die weitere Entwicklung der Machtverteilung zur Erklärung des italienisch-französischen Bruches bei. Die Ursachen der anfänglichen Partnerschaft und der später aufkommenden Sicherheitsrivalität sind mithin anderweitig zu suchen.

2.2. Der Einfluß internationaler Institutionen

Gemäß dem institutionalistischen Ansatz wird erwartet, daß unter sonst gleichen Bedingungen das Niveau der Zusammenarbeit der Entwicklung des institutionellen Gefüges korrespondiert. Wenn die Präferenzstrukturen der beteiligten Staaten zwischen ihnen eine problematische soziale Situation schaffen, dann sollte bei Präsenz stärkerer Sicherheitsinstitutionen *cum grano salis* auch intensivere Sicherheitskooperation zu beobachten sein. Dem Abbruch der Zusammenarbeit müßte demgemäß eine nachhaltige Schwächung dieser Institutionen vorangehen. Wie die folgenden Darlegungen zeigen werden, entspricht die Entwicklung der zwanziger Jahre nur bedingt diesen Hypothesen. Während die anfängliche Fortsetzung der Sicherheitskooperation u. a. auf die relativ starke Institutionalisierung der interalliierten Zusammenarbeit zurückgeführt werden kann, entzieht sich die Entstehung der französisch-italienischen Rivalität einer institutionalistischen Erklärung, denn eine merkliche Schwächung des institutionellen Gefüges fand damals nicht statt. Zwar büßten die zunächst dominanten Institutionen, der Oberste Rat und die Botschafterkonferenz der alliierten Mächte, bis zur Mitte des Jahrzehnts ihre Funktionen weitgehend ein. Dies wurde jedoch kompensiert durch das Erstarken des Völkerbundes, der gerade in den folgenden Jahren seine Blütezeit erlebte, und durch die Einrichtung der sogenannten Locarno tea parties, welche die Unterzeichnerstaaten des

⁸⁴ Torunsky, *Mussolini und Stresemann*, S. 89-93 u. 129.

⁸⁵ In der Tat transferierte Frankreich bereits im Juni 1926 Streitkräfte vom Rhein an die französisch-italienische Grenze in Reaktion auf italienische Truppenkonzentrationen und feindselige Reden Mussolinis. Siehe oben Abschnitt 1.2.2.

Locarno-Vertrages parallel zu den Sitzungen des Völkerbundsrates abzuhalten begannen.

2.2.1. Das institutionelle Umfeld in den ersten Nachkriegsjahren

In den Jahren, die unmittelbar auf den Krieg folgten, interagierten die drei europäischen Siegermächte in einem relativ stark institutionalisierten Umfeld. Zur Erleichterung ihrer Zusammenarbeit konnten sie vor allem auf drei Institutionen zurückgreifen, nämlich den Obersten Rat, die Botschafterkonferenz und den Völkerbund. Während es sich bei den zuerst genannten Institutionen um Gremien handelte, die den Siegermächten zur Implementierung der Friedensverträge dienen sollten, war der Völkerbund eine Institution, die prinzipiell allen "friedliebenden" Staaten offenstand und auf Permanenz angelegt war. Im folgenden sollen diese Organe nacheinander kurz vorgestellt und hinsichtlich ihrer institutionellen Stärke analysiert werden.⁸⁶

Der Oberste Rat war hervorgegangen aus den zunächst informellen Konferenzen der Kriegspremiers, die ab 1917 als "Supreme War Council" tagten, und dem sogenannten Vierer- bzw. Fünferat der Pariser Friedenskonferenz.⁸⁷ Der Zweck des Obersten Rates bestand, ebenso wie der seiner beiden Vorläufer, in der Koordinierung der alliierten Politik gegenüber den Kriegsgegnern. Nach dem Friedensschluß erforderte dies vor allem die gemeinsame Interpretation, Implementierung und, falls notwendig, Anpassung der Friedensverträge, d. h. praktisch die Regelung aller Fragen der europäischen Friedensordnung, welche in einem Zusammenhang mit diesem Vertragswerk standen. Insgesamt trat der Oberste Rat in wechselnder Besetzung bis zu seiner letzten Sitzung, der Londoner Konferenz vom Juli/August 1924, etwa zwanzigmal zusammen.⁸⁸

Beim Obersten Rat handelte es sich keineswegs um ein stark institutionalisiertes Gremium. Genau wie die beiden Organe, aus denen er hervorgegangen war, verfügte er nicht über festgelegte Regeln und Prozeduren. Vielmehr war er ein informelles Organ, das der Konsultation und dem Meinungsaustausch zwi-

⁸⁶ Einen ausgezeichneten Überblick bietet Jürgen Heideking, "Oberster Rat – Botschaftskonferenz – Völkerbund. Drei Formen multilateraler Diplomatie nach dem Ersten Weltkrieg", in: *Historische Zeitschrift* 231 (1980), S. 589-630.

⁸⁷ Zur Entstehungsgeschichte vgl. Sir Maurice Hankey, "Diplomacy by Conference", in: *The Round Table* 42 (March 1921), S. 287-311. Der Fünferat tagte, wenn der japanische Außenminister an den Beratungen teilnahm.

⁸⁸ Hier differieren die Angaben von Nicolson und Heideking. Vgl. Nicolson, *Curzon*, S. 188 u. Heideking, "Oberster Rat – Botschaftskonferenz", S. 594. Den Endpunkt August 1924 nennt Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 44. Walters betrachtet dagegen schon die Konferenz von Genua im Frühjahr 1922 als Ende der aktiven Existenz des Obersten Rates. *History of the League*, S. 167.

schen den alliierten Ministerpräsidenten oder ihren jeweils zuständigen Ressortministern diene.⁸⁹ Die institutionelle Komponente beschränkte sich weitgehend auf das Solidaritätsprinzip und daraus abgeleitete Normen, wie das Verbot unilateraler Interpretation und Exekution der Friedensverträge, das Gebot, im Bedarfsfall zügig Konsultationen mit den Verbündeten durchzuführen, und die Pflicht, die Vertraulichkeit der Beratungen zu wahren.

Nachhaltigen Einfluß auf die Gestaltung der europäischen Sicherheitsbeziehungen sollte dieses Gremium nicht gewinnen. Dies lag vor allem an den britischen Bemühungen, den Rat von einem interalliierten Organ zu einem System von Konferenzen umzufunktionieren, die Sieger und Besiegte zusammenführen sollten, um den wirtschaftlichen Wiederaufbau des Kontinents voranzubringen.⁹⁰ Diese Politik, die maßgeblich auf die persönliche Sicht von Lloyd George zurückging, rückte die gemeinsamen Sicherheitsinteressen der Verbündeten zunehmend in den Hintergrund, akzentuierte statt dessen die abweichenden Präferenzen und Einschätzungen in Fragen der Reparations- und Handelspolitik und schwächte die normative Basis des Obersten Rates durch die Hinzuziehung der ehemaligen Feindstaaten.⁹¹ Die Tagungen des Obersten Rates wurden so zunehmend zu Vorbereitungstreffen für europäische Wirtschaftskonferenzen, in welche sie unmittelbar übergingen. Selbst diesen Zweck erfüllten sie vielfach unzureichend, was nicht zuletzt an der oft mangelhaften Einbeziehung lag, die Experten mit Detailkenntnissen zuteil wurde. Die sicherheitspolitische Bedeutung der Konferenzen beschränkte sich so weitgehend auf die Tatsache, daß sie den Entscheidungsträgern die Gelegenheit zum persönlichen Meinungs austausch gaben. Da diese Gespräche zumeist kurz und nur unzureichend vorbereitet waren, führten sie jedoch teilweise zu neuen Mißverständnissen, statt alte auszuräumen.⁹²

Die Botschafterkonferenz hatten die Siegermächte im Januar 1920 als ausführendes Organ des Obersten Rates mit Sitz in Paris etabliert. Ihr gehörten ein hochrangiger Vertreter des Quai d'Orsay sowie die in Paris akkreditierten Botschafter Englands, Italiens, Japans und der USA an.⁹³ Der ihr ursprünglich zugewiesene Zweck bestand lediglich darin, Fragen der Interpretation und

⁸⁹ Hankey, "Diplomacy by Conference", S. 302f.

⁹⁰ Heideking, "Oberster Rat – Botschaftskonferenz", S. 591 u. 599; zur wachsenden "Ökonomisierung" der Agenden vgl. die Aufstellung in Nicolson, *Curzon*, S. 188-91.

⁹¹ Bereits an der Konferenz in Spa im Juli 1920 war Deutschland zum ersten Mal beteiligt.

⁹² Zur Kritik an der Konferenzdiplomatie des Obersten Rates vgl. Nicolson, *Curzon*, S. 183-87; Heideking, "Oberster Rat – Botschaftskonferenz", S. 595f.

⁹³ Abgesehen von einer kurzen Unterbrechung zu Beginn des Jahres 1921 nahm ein amerikanischer Vertreter bis 1931 an allen Sitzungen der Konferenz teil. Allerdings besaß er nach dem Scheitern der Friedensverträge im US-Senat nur mehr Beobachterstatus. Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 30f.

Exekution der Verträge zu studieren und zu verfolgen, sowie Detailspekte zu regeln, die nicht in den Kompetenzbereich anderer alliierter Kommissionen oder des Völkerbunds fielen. Hingegen sollten die "großen Fragen der Politik" unverändert im Obersten Rat direkt zwischen den jeweiligen Regierungen verhandelt werden.⁹⁴ Tatsächlich sollte die Konferenz aber eine weit bedeutendere Rolle spielen und nach Auffassung eines Experten im Verlauf der Jahre sogar zu einer Art von "European Directorate" werden.⁹⁵ Mit Heideking lassen sich fünf grundlegende Typen von Funktionen unterscheiden, welche dieses interalliierte Organ bei der Gestaltung der Pariser Friedensordnung erfüllte: (1) Es kanalisierte als "clearing house" den Informationsfluß zwischen den Hauptstädten der Siegermächte, diente (2) als "Koordinierungs-, Lenkungs- und Überwachungsorgan sämtlicher alliierter Kommissionen, die mit der praktischen Durchsetzung der Friedensvertragsbestimmungen betraut waren", übernahm (3) die Funktion "eines Schiedsgerichts oder eines für die Interpretation der Friedensverträge zuständigen Tribunals", fungierte (4) als Verhandlungsorgan der Siegermächte mit den ehemaligen Gegnern und spielte (5) bei Bedarf die Rolle "eines reaktionsschnellen, notfalls in Permanenz tagenden interalliierten Krisenstabes".⁹⁶

Die Struktur dieser Institution läßt sich nicht ohne weiteres aufzeigen, weil ihre Kompetenzen, Regeln und Verfahren nie schriftlich fixiert worden sind.⁹⁷ Dennoch lassen sich auf der Basis von Heidekings detaillierter Monographie die wesentlichen Elemente rekonstruieren. Die beiden wichtigsten Prinzipien, welche der Arbeit der Konferenz zugrunde lagen, waren zum einen, daß die Siegermächte bei der Durchsetzung der Friedensverträge auf gemeinsames Vorgehen angewiesen waren (Solidaritätsprinzip), und zum anderen, daß sie aufgrund ihres Beitrags zum Sieg und des Wortlauts der Friedensverträge gegenüber den anderen Staaten bestimmte Vorrechte besaßen, denen zum Teil die Pflichten der Unterlegenen korrespondierten (Siegerprinzip). Das Solidaritätsprinzip implizierte wiederum eine Reihe von Normen. Insbesondere ergaben sich aus ihm für die einzelnen Mitglieder der Botschafterkonferenz die Forderungen, (1) bei der Durchsetzung der Bestimmungen der Friedensverträge mit den anderen Siegermächten zusammenzuarbeiten, (2) Differenzen mit ihnen argumentativ oder per Kompromiß zu bereinigen, (3) gegenüber Drittstaaten in einschlägigen Fragen die gemeinsame Position der Verbündeten zu vertreten, (4) die Vertraulichkeit der Beratungen zu wahren, (5) relevante Informationen an die Verbündeten weiterzugeben und (6) bei neu auftretenden-

⁹⁴ Pink, *Conference of Ambassadors*, S. 25-28; Heideking, ebd., S. 19f.

⁹⁵ Pink, ebd., S. 276.

⁹⁶ Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 341-43.

⁹⁷ Ebd., S. 43.

den politischen Entwicklungen und Fragen zunächst die anderen Mitglieder zu konsultieren. Eine Konkretisierung dieser Normen in spezifische Regeln hat wie erwähnt nie stattgefunden. Auch die Verfahren entwickelten sich nur auf einer "gewohnheitsrechtlichen" Basis. Dies galt auch für das wichtigste unter ihnen, das Beschlußverfahren. Während nach britischer Auffassung Einstimmigkeit zunächst nur in politischen Fragen erforderlich war, setzte sich diese Anforderung in der Praxis bald für alle Entscheidungen durch.⁹⁸ Des weiteren existierten natürlich auch Prozeduren, welche die Arbeitsweisen des organisatorischen Unterbaus der Konferenz betrafen, so z. B. ihr Generalsekretariat, das Kollektivsekretariat, sowie das Militär-, das Redaktions-, das Finanz- und das Geographenkomitee.

Die Frage nach der institutionellen Stärke der Botschafterkonferenz ist nicht leicht zu beantworten. Gemessen an einer idealen Sicherheitsinstitution wies sie sicherlich eine Reihe erheblicher Schwächen auf. Zu ihnen zählt insbesondere das Fehlen präziser Regeln, anhand derer im Einzelfall der Kooperationsgrad der Mitgliedsstaaten hätte beurteilt werden können. Hieraus resultierten Grauzonen, die erst im Zuge kasuistischer Praxis verkleinert werden konnten.⁹⁹ Ferner gab es natürlich keine Verfahren für die Durchführung von Sanktionen gegen unkooperative Partner. Ein drittes Manko waren die unterschiedlichen Auffassungen, welche die Alliierten vom Sinn und Zweck dieses Organs hatten. Hier differierten vor allem die britische und die französische Position. Während Paris in der Konferenz am liebsten die dauerhafte Institutionalisierung alliierter Solidarität und den permanenten Wächter der Verträge sah, auf denen es seine Sicherheit gründete, betrachtete London sie eher als ein Organ des Übergangs, das durch verständnisvolle Anwendung der Verträge die Normalisierung der Beziehungen zu den ehemaligen Feindstaaten fördern sollte.¹⁰⁰

Diesen Schwächen stand allerdings eine Reihe von Stärken gegenüber, welche die Botschafterkonferenz durchaus zu einer einflußreichen Institution machten. Hierzu zählte neben der Konsistenz ihrer wenigen Normen und Prinzipien vor allem ihr enormer Kompetenzbereich. Weil die Pariser Friedensverträge fast alle Aspekte der europäischen Ordnung regelten oder zumindest berührten, konnte sich die Konferenz zu Beginn der zwanziger Jahre mit fast jedem Problem der europäischen Politik befassen: "[S]carcely a dispute could arise in Europe which the Conference could not bring within its juris-

⁹⁸ Ebd., S. 33f.

⁹⁹ Unklar waren anfangs beispielsweise die Kompetenzen der Konferenz gegenüber dem Obersten Rat und den anderen alliierten Kommissionen.

¹⁰⁰ Heideking, "Oberster Rat – Botschaftskonferenz", S. 613.

diction."¹⁰¹ Hinzu kam die große Anzahl der Sitzungen, welche gerade in den ersten Jahren der Konferenz stattfanden.¹⁰² In Verbindung mit dem großen Kompetenzbereich des Gremiums, der Informationspflicht der Teilnehmer und dem Verbot von unilateralen Maßnahmen in Angelegenheiten, welche die alliierten Rechte betrafen, sorgte diese hohe Tagungsfrequenz dafür, daß den Mitgliedern wenig regulärer Spielraum für Überraschungsaktionen blieb. Trotz ihrer geringen Regeldichte schränkte die Institution die Handlungsfreiheit der beteiligten Staaten spürbar ein – ein Umstand, den vor allem die Briten mit der Zeit als hinderlich empfinden sollten.¹⁰³ Die Botschafterkonferenz war also nicht bloß eine Institution, die für ihre Mitglieder bei Bedarf als ein Instrument zur Erleichterung der Zusammenarbeit bereitstand, sondern verringerte ganz generell die Wahrscheinlichkeit, von den Partnern mit politischen Alleingängen unangenehm überrascht zu werden. Insofern wies sie durchaus die nötigen Voraussetzungen auf, um die Sicherheitsbeziehungen unter den Siegermächten zu stabilisieren.

Im Gegensatz zu den beiden interalliierten Organen war der Völkerbund keine temporäre Einrichtung, die das Management einer Allianz oder die Anwendung bestimmter Friedensverträge fördern sollte, sondern eine auf Permanenz angelegte, potentiell universelle Organisation, deren Hauptzweck explizit in der Förderung internationaler Zusammenarbeit sowie der Gewährleistung von Frieden und Sicherheit bestand.¹⁰⁴ Dadurch war er weit eher auf die Funktion hin konzipiert worden, die hier primär interessiert, nämlich die Verstärkung von Sicherheitskooperation in einer Umgebung, in der es keinen gemeinsamen Feind mehr gibt. In gewisser Weise stellte er eine stärker institutionalisierte und vor allem "demokratisierte" Form des Konzertes dar, das die europäischen Großmächte nach dem vorangegangenen Hegemonialkrieg gebildet hatten. Insofern erschien die Genfer Liga als zeitgemäße Version dieses Versuchs, die Zusammenarbeit der Sieger auf eine dauerhafte Grundlage zu stellen.

Die Hauptprinzipien des Bundes bestanden in der Verdrängung des Krieges durch Schiedsgerichtsbarkeit, internationale Gerichtsbarkeit und Vermittlung sowie im Grundsatz der Kollektiven Sicherheit, der die traditionelle

¹⁰¹ Pink, *Conference of Ambassadors*, S. 276; ähnlich Heideking, ebd., S. 620.

¹⁰² In den Jahren 1920 und 1921 traten die Botschafter 99 bzw. 60 mal zusammen. In den beiden folgenden Jahren hielten sie immerhin noch 38 bzw. 44 Sitzungen ab. Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 32.

¹⁰³ Heideking, ebd., S. 206.

¹⁰⁴ Vgl. die ersten Worte der Präambel der Völkerbunds-Charta. Ihr Text ist abgedruckt bei F. S. Northedge, *The League of Nations. Its Life and Times, 1920-1946*, New York (Holmes & Meier) 1978, S. 317-27 (Appendix A). Die wichtigsten Bestimmungen der Charta finden sich auch im Anhang der vorliegenden Studie.

Gleichgewichtspolitik mit ihren gefährlichen Rivalitäten ablösen sollte. Im Artikel 12 der Satzung verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten, jede Auseinandersetzung, die zu einem Bruch ("rupture") führen könnte, einem Schiedsgericht, einem zuständigen Gericht oder dem Völkerbundsrat zur Beurteilung vorzulegen, und keinen Krieg zu beginnen, ehe nicht drei Monate seit der entsprechenden Entscheidung vergangen waren. Im Falle einer Mißachtung dieses Gebots waren die Mitglieder verpflichtet, die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit des angegriffenen Partners zu schützen, wobei dem Rat die Empfehlung der hierfür nötigen Mittel oblag.¹⁰⁵ Artikel 16 gebot jedem Mitgliedsstaat unter diesen Umständen sofortige Maßnahmen zur Unterbrechung sämtlicher Handels- und Finanzbeziehungen mit dem Aggressor, zur Verhinderung aller privaten Beziehungen zwischen seinen eigenen Staatsangehörigen und denjenigen des Aggressors sowie zur Unterbrechung sämtlicher privater, finanzieller und kommerzieller Beziehungen zwischen den Staatsangehörigen des Aggressors und denjenigen aller übriger Staaten.

Neben diesen zentralen Normen, die sich unmittelbar aus den beiden Hauptprinzipien des Bundes ergaben, enthielt die Satzung noch einige weitere Bestimmungen, die auf die vorbeugende Verhinderung von Kriegen abzielten. In diese Kategorie gehören die Verpflichtung der Mitglieder zum "uneingeschränkten Informationsaustausch" über Rüstungsstand und militärische Beschaffungsprogramme (Art. 8 [6]) sowie das Gebot, jede internationale Abmachung vom Sekretariat des Völkerbunds registrieren und veröffentlichen zu lassen (Art. 18). Außerdem bekannten sich die Mitglieder im Artikel 8 zu der Auffassung, daß die Erhaltung des Friedens Abrüstungsmaßnahmen erfordere, deren Planung dem Rat aufgetragen wurde.

Für vorbeugende Konsultationen waren der Rat und die Versammlung des Völkerbunds vorgesehen. Der Rat bestand zunächst aus den Vertretern der siegreichen Großmächte und vier kleinerer Staaten, die von der Versammlung von Zeit zu Zeit zu wählen waren. 1922 wurde die Anzahl der vertretenen kleineren Staaten auf sechs erhöht. Vier Jahre später wurde Deutschland als fünftes permanentes Ratsmitglied aufgenommen und gleichzeitig ein weiterer Sitz für einen kleineren Staat geschaffen. Der Rat sollte je nach Bedarf, mindestens aber einmal im Jahr, tagen und konnte sich dabei mit jeder Materie befassen.

¹⁰⁵ Um der gelegentlich geäußerten Fehleinschätzung entgegenzuwirken, der Völkerbund sei im strikten Sinne des Konzepts keine Organisation Kollektiver Sicherheit gewesen, sei hier der erste Satz des Artikels 10 im Wortlaut wiedergegeben: "The Members of the League undertake to respect and *preserve* as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League" (Hervorhebung nicht im Original). Die Satzung verlangte von den Mitgliedern mithin nicht nur, ihre territoriale Integrität gegenseitig zu respektieren, sondern forderte darüber hinaus auch die aktive Beteiligung an deren Sicherung.

sen, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fiel oder den Weltfrieden beeinflusste (Art. 4). Darüber hinaus konnte der Generalsekretär auf Antrag jedes Mitglieds den Rat einberufen, falls ein Krieg ausgebrochen war oder ausbrechen drohte (Art. 11). Außerdem waren nach Artikel 15 die Mitglieder selbst verpflichtet, Streitfälle, die zu einem Bruch führen könnten und noch nicht bei einem Schiedsgericht oder Gerichtshof anhängig waren, dem Rat zur Beurteilung vorzulegen. Diesem oblag es, eine Untersuchung durchzuführen und auf ihrer Grundlage eine Lösung vorzuschlagen. Er konnte den Fall aber ebenso an die Versammlung weiterleiten, sofern eine der involvierten Parteien dies wünschte.

Im Unterschied zu den Praktiken des Obersten Rates und insbesondere der Botschafterkonferenz waren die Konsultationsmechanismen des Völkerbunds nur bedingt geeignet für die frühzeitige Prävention von Konflikten zwischen den Großmächten. Zum einen komplizierte die Präsenz der kleineren Staaten die Tätigkeit von Rat und Versammlung; zum anderen ließ sich bei der anfangs geringen Tagungsfrequenz und der späten Interventionspflicht des Rates nicht gewährleisten, daß Konflikte bereits in ihrer Entstehungsphase zum Gegenstand von Konsultationen wurden. Ein Eingreifen des Rates war schließlich erst bei der Gefahr eines Bruches oder Krieges vorgeschrieben. Unterhalb dieser Schwelle stand es den Mitgliedern formal frei, durch unilaterale Maßnahmen einseitige Vorteile gegenüber anderen Mächten zu erlangen. Unkooperatives, opportunistisches Verhalten blieb so im Rahmen der Völkerbundssatzung in manchen Fällen durchaus möglich, ohne daß der betreffende Staat eine peinliche Ratssitzung hätte befürchten müssen.

Dem Wortlaut der Satzung nach stellte diese Lücke kein größeres Problem dar, weil das Prinzip der Kollektiven Sicherheit das traditionelle Streben nach einseitigen Machtvorteilen überflüssig machte. Diese optimistische Annahme sollte sich jedoch als illusorisch erweisen. Schon bald zeigte sich nämlich, daß viele Mitgliedsstaaten, allen voran England und seine Dominions, bei der militärischen Unterstützung eines angegriffenen Partners jede Form von Automatismus ablehnten. Bereits 1921 beschloß die Versammlung des Völkerbunds, daß bei Ausbruch von Feindseligkeiten jedes Mitglied selbst beurteilen müsse, ob ein Bruch des Kriegsverbots nach Artikel 12, 13 oder 15 vorliege. Ferner stellte sie mehrheitlich fest, daß ein kriegerischer Akt nicht automatisch einen Kriegszustand begründe, welcher von den übrigen Mitgliedern solidarisches Handeln verlange.¹⁰⁶ Als die Versammlung und ihr Politisches Komitee in den Jahren 1923 und 1924 zwei Vertragsentwürfe ausarbeiteten, welche neben Fragen der Abrüstung und der Schiedsgerichtsbarkeit auch die Verfahren für das

¹⁰⁶ Francis H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*, Cambridge (At the University Press) 1963, S. 320.

gemeinschaftliche Vorgehen gegen Aggressoren detaillierter regelten, mußten die Parteigänger eines starken Völkerbunds einen weiteren herben Rückschlag hinnehmen. Beide Entwürfe, zunächst der "Vertrag über gegenseitigen Beistand" und später das Genfer Protokoll, scheiterten am englischen Widerstand, und das, obwohl ihre beanstandeten Passagen die Beistandspflicht des Artikels 12 nicht erweiterten, sondern nur präziser faßten. Damit war klar, daß das Prinzip der Kollektiven Sicherheit nicht die einhellige Unterstützung fand, die zu seiner erfolgreichen Anwendung nötig gewesen wäre. Die minimalistische Völkerbunds-Konzeption der Briten, die letztlich auf einen verfeinerten Konsultationsmechanismus hinauslief, hatte sich gegen die maximalistische der Franzosen durchgesetzt.¹⁰⁷

Zu diesen allgemeinen Schwächen der Organisation kamen am Anfang der zwanziger Jahre noch solche, die durch ihren Neubeginn und die Konkurrenz mit den interalliierten Organen bedingt waren. Im Gegensatz zu letzteren war der Völkerbund, als er 1920 seine Tätigkeit aufnahm, ohne Vorbild und unmittelbare institutionelle Vorgänger, wie sie Botschafterkonferenz und Oberster Rat im Viererrat und Obersten Kriegsrat besaßen. Seine Regeln und Verfahren waren somit noch weitgehend unerprobt. Es fehlten noch Präzedenzfälle, die ihre Interpretation und praktische Anwendung verdeutlichten und so Vertrauen in die Organisation hätten wecken können. Gerade auf die Politik der Siegermächte mußte sich dieses Manko des Neubeginns besonders auswirken, weil diesen mit den interalliierten Gremien institutionelle Alternativen zur Verfügung standen. In den ersten Nachkriegsjahren machten sie in der Tat von diesen regen Gebrauch, indem sie ihnen alle internationalen Fragen zur Bearbeitung zuwiesen, die mit der Durchführung der Friedensverträge zusammenhingen. Sie folgten darin der Devise, daß es Aufgabe der alliierten Organe sei, die neue Friedensordnung zu schaffen, wohingegen der Völkerbund erst auf den Plan trete, wenn es sie zu schützen gelte. Die Siegermächte folgten aber auch ihren nationalen Interessen, die es ihnen ratsam erscheinen ließen, brisante Aktionen, wie die Besetzung Korfus oder der Ruhr, möglichst unter sich zu verhandeln. Der Genfer Organisation blieben somit zunächst nur zweitrangige Probleme sowie solche, die die Alliierten für kaum lösbar erachteten. Folglich blieb sie in den ersten Jahren der Dekade klar im Schatten von Botschafterkonferenz und Oberstem Rat.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Walters, *History of the League*, S. 223-27, 268-76 u. 283-85; Northeedge, *League of Nations*, S. 89-95; Scott, *Rise and Fall of the League*, S. 101-113; Heideking, "Oberster Rat – Botschafterkonferenz", S. 619f.

¹⁰⁸ Pink, *Conference of Ambassadors*, S. 36; Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 203; ders., "Oberster Rat – Botschafterkonferenz", S. 610 u. 628; Walters, *History of the League*, S. 93f. – Eindeutig zu weit geht die Behauptung von Armstrong et. al., der Völkerbund sei, was die Beziehungen zwischen den Großmächten anging, von Anfang an konsequent ignoriert worden

Insgesamt läßt sich jedoch, trotz der damaligen Schwächen des Völkerbunds, auch für die unmittelbare Nachkriegszeit von einer relativ stark institutionalisierten Sicherheitskooperation sprechen, vor allen Dingen, wenn man den Vergleich zum klassischen Mächtekonkordat zieht. Gemessen an einer idealen Institution, die eigens für die Aufrechterhaltung einer Sicherheitspartnerschaft zwischen Großmächten konzipiert wäre, wies der Verbund von Oberstem Rat, Botschafterkonferenz und Völkerbund zwar einige Mängel auf, insbesondere im Hinblick auf die Präzision von Regeln und Verfahren sowie hinsichtlich der Durchführung von Sanktionen. Auch war der Konsens hinsichtlich der Funktionen dieser Institutionen unter ihren Mitgliedern nicht immer solide. Dem stand jedoch eine Reihe von Vorzügen gegenüber, die vor allem die Botschafterkonferenz auszeichneten. Hierzu gehören neben der Vielzahl der Beratungen vor allem die Informationspflicht und das Gebot interalliiertes Solidarität, die den Spielraum für opportunistisches Verhalten stark einschränkten. Positiv bemerkbar machen mußten sich ferner die Kontinuität der interalliierten Gremien und die große Bandbreite der behandelten Fragen, weil eine umfassende Agenda den Einsatz von Linkage-Strategien erleichtert und die Gefahr erhöht, daß opportunistisches Verhalten in einem Problemfeld in anderen Feldern erwidert wird, in denen der potentielle Regelverletzer stärker auf Zusammenarbeit angewiesen ist.

Aus institutionalistischer Sicht ist die Fortsetzung der Sicherheitskooperation zwischen den drei europäischen Siegermächten somit längst nicht so überraschend wie in der Perspektive der realistischen Schule. Ein Institutionalist würde in diesem Zusammenhang besonders auf die Tatsache verweisen, daß Frankreich und England, trotz erheblich abweichender Lagebeurteilungen und politischer Konzepte, in dieser Phase weiterhin zusammenarbeiteten und Partner blieben, statt in *ad hoc*-Kooperation zurückzufallen, getrennte Wege zu gehen oder gar zu Rivalen zu werden. Als Erklärung hierfür drängt sich die bindende Wirkung der interalliierten Institutionen geradezu auf. Ob der Verfall der italienisch-französischen Zusammenarbeit ebenso gut mit diesem Ansatz vereinbar ist, werden die nächsten Seiten zeigen.

und habe insofern nur "in less important aspects of peace and security" eine Rolle spielen können (Armstrong et. al., *From Versailles to Maastricht*, S. 32). Dabei wird zum einen übersehen, daß den weniger wichtigen Sicherheitsfragen häufig auch ein Eskalationspotential innewohnt, das die Beziehungen zwischen den Großmächten mittelbar betrifft; zum anderen wird hier außer acht gelassen, daß gerade Frankreich im Völkerbund auch ein Instrument gesehen hat, mit dem Deutschland eingedämmt werden sollte (Wolfers, *Britain and France*, S. 154). Schon von daher ist es mehr als abwegig, der Genfer Liga die Relevanz für die "hohe Politik" der großen Mächte pauschal abzusprechen.

2.2.2. Institutionen und der Verfall der Sicherheitskooperation

Inwieweit die institutionalistische Perspektive zur Erklärung der italienisch-französischen Rivalität beitragen kann, hängt primär davon ab, ob sich ein zeitlicher und kausaler Zusammenhang zwischen institutioneller Entwicklung und dem Nachlassen der Zusammenarbeit herstellen läßt. Zu fragen ist demnach erstens, ob dem Trend zum opportunistischen und antagonistischen Verhalten eine Schwächung des institutionellen Umfelds vorausging, und, wenn ja, zweitens, ob eine solche Schwächung die Politik der betreffenden Staaten erkennbar beeinflußt hat.

Angesichts des Bedeutungsschwundes, den die interalliierten Organe spätestens ab der Mitte der zwanziger Jahre zu verzeichnen hatten, ist die Frage nach der Vitalitätsentwicklung des institutionellen Umfelds letztlich eine Frage nach der Entwicklung des Völkerbundes. Der Einfluß des Obersten Rates hatte schon bei der gescheiterten Genua-Konferenz von 1922 seinen Zenit überschritten. Mit der Londoner Konferenz im Jahre 1924 stellte der Rat seine Aktivitäten ganz ein. Die Botschafterkonferenz bestand dagegen fort bis 1931, rückte ab 1924 jedoch zunehmend an den Rand des internationalen Geschehens. Die meisten territorialen Fragen der europäischen Friedensordnung waren bis dahin geregelt. Die in Locarno erreichte Verständigung zwischen Deutschland und den Siegermächten mußte die Konferenz zunehmend anachronistisch anmuten lassen. Nachdem 1927 die alliierten Militärkontrollen in Deutschland eingestellt worden waren, standen ohnehin nurmehr nachrangige Fragen zur Beratung an.¹⁰⁹ Dieser Marginalisierungsprozeß ging also dem Aufkommen der italienisch-französischen Rivalität unmittelbar voraus. *Prima facie* könnte somit durchaus ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der interalliierten Organe und der Sicherheitskooperation zwischen den Siegermächten bestehen – vorausgesetzt der Bedeutungsrückgang der interalliierten Organe wurde nicht wieder ausgeglichen durch einen entsprechenden Bedeutungszuwachs des Völkerbunds.

Tatsächlich machte die Genfer Weltorganisation in den Jahren zwischen Locarno und der Weltwirtschaftskrise eine hoffnungsvolle Phase durch, die gelegentlich als ihre "Goldene Ära" bezeichnet wird.¹¹⁰ Ihr Prestige wuchs

¹⁰⁹ Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 349f; ders. "Oberster Rat – Botschafterkonferenz", S. 612-14. Die Anzahl der abgehaltenen Sitzungen spiegelt diesen Bedeutungsschwund deutlich wieder. 1927 kam es nurmehr zu zehn Zusammentreffen, im Jahr darauf noch zu fünf, und in den Jahren 1929, 1930 und 1931 fand gerade noch je eine Beratung statt. Heideking, *Areopag der Diplomaten*, S. 32.

¹¹⁰ Heideking, "Oberster Rat – Botschafterkonferenz", S. 628; ähnlich Ferdinand Siebert, *Aristide Briand, 1862-1932. Ein Staatsmann zwischen Frankreich und Europa*, Erlenbach-Zürich (Eugen Rentsch Verlag) 1973, S. 435; sowie Alfred Pfeil, *Der Völkerbund. Literaturbericht und*

nicht nur infolge des erfolgreich gelösten griechisch-bulgarischen Konflikts (1925) und des deutschen Beitritts im Jahre 1926; sie profitierte auch von der allgemein wachsenden Vertrautheit mit ihren Regeln und Prozeduren sowie vom Einflußrückgang der interalliierten Gremien, der den Siegermächten die Umgehung der Völkerbundsorgane erschwerte. Insbesondere wurde Genf aber aufgewertet durch die zunehmende Präsenz der Außenminister Briand, Austen Chamberlain und Stresemann, die ab 1924 bzw. 1926 kontinuierlich an allen Ratssitzungen teilnahmen, deren Frequenz auf einen vierteljährlichen Turnus erhöht worden war.¹¹¹ Dies ermöglichte zum ersten Mal regelmäßige und direkte Konsultationen zwischen den maßgeblichen Entscheidungsträgern. Ihre Intensivierung erschien umso vorteilhafter, als der Völkerbund 1927 auch sein Instrumentarium für präventive Maßnahmen erweiterte. Ein von Rat und Versammlung einstimmig verabschiedeter Untersuchungsbericht hatte zuvor ergeben, daß die diesbezüglichen Kompetenzen des Rates nach der Völkerbundsatzung erheblich größer waren als bislang angenommen.¹¹²

Auf die Einhaltung der Völkerbundsnormen wirkte sich diese Entwicklung freilich nicht entscheidend aus. Wie schon in der ersten Hälfte der Dekade wurden vor allem die Artikel 10 und 12 wiederholt verletzt. Statt, wie dort vorgeschrieben, Streitfälle vor den Rat oder den Internationalen Gerichtshof zu bringen, griffen die Staatsführungen zuweilen immer noch auf verbotene Mittel der Selbsthilfe zurück, sprachen militärische Drohungen aus und verletzten die territoriale Integrität anderer Mitgliedsländer. Italiens Truppenaufmärsche und Kriegsdrohungen gegen Frankreich und Jugoslawien in den Jahren 1926 bzw. 1927 unterschieden sich in dieser Hinsicht allenfalls graduell von den illegalen Besetzungen von Wilna (1920 durch Polen), dem Memelland (1923 durch Litauen) oder Korfus (1923 durch Italien). Ebenso fortgesetzt wurden verdeckte Aktivitäten, wie Italiens illegale Waffenlieferungen an Ungarn und seine Unterstützung für separatistische Untergrundbewegungen in Jugoslawien.

Überhaupt sollte der Völkerbund als Institution nur bedingten Nutzen aus dieser Entwicklung ziehen, weil die sogenannten Locarno-Mächte viele Beratungen bei inoffiziellen Treffen unter sich präjudizierten. Unter dem Vorwand, mit dem Locarno-Vertrag zusammenhängende Fragen zu erörtern, fanden sich

kritische Darstellung seiner Geschichte, Darmstadt (Wissenschaftliche Buchgesellschaft) 1976, S. 81, und Hans W. Gatzke, „Europa und der Völkerbund“, in: Golo Mann (Hrsg.), *Propyläen Weltgeschichte. Eine Universalgeschichte*, Band 9, Berlin (Propyläen) 1960-1964, S. 311-50 (S. 319); vgl. auch Scott, *Rise and Fall of the League*, S. 180; Walters, *History of the League*, S. 295-97; auch Ross stellt für diese Jahre ein Zunehmen der Reputation des Völkerbundes fest (*Decline of the European States System*, S. 119).

¹¹¹ Walters, ebd., S. 297 u. 299; Pfeil, ebd., S. 95; Armstrong et. al., *From Versailles to Maastricht*, S. 34-40.

¹¹² Walters, *History of the League*, S. 379f.

regelmäßig vor den offiziellen Ratssitzungen die Vertreter Englands, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Belgiens und auch Japans zu sogenannten Locarno tea-parties zusammen. Da bei diesen Gelegenheiten in Wirklichkeit alle diplomatischen Probleme hinter verschlossenen Türen erörtert wurden, blieben für die eigentlichen Ratssitzungen oft nur zweitrangige Fragen. Obwohl die formale Zuständigkeit der Völkerbundsorgane unangetastet blieb, büßten Rat und Satzung entsprechend an Ansehen ein.¹¹³

Die Folge war, daß sich in den Jahren 1926 bis 1929 neben dem eigentlichen Völkerbund ein neues Konzert der europäischen Großmächte etablierte.¹¹⁴ Verglichen mit der Genfer Liga fehlte es ihm zwar an Form und Regeln. Dieser informelle Charakter und die Intimität, die damit verbunden war, kamen aber den Beteiligten sehr entgegen, boten sie den Großmächten doch regelmäßig Gelegenheit, unter sich und ohne ein Blatt vor den Mund zu nehmen, anstehende Probleme und laufende Entwicklungen zu erörtern, Positionen aufeinander abzustimmen und gemeinsame Maßnahmen zu beschließen, Besorgnisse zu äußern und ihre Klärung zu verlangen sowie etwaige Konflikte ohne Rücksicht auf festgelegte Regeln per Kompromiß zu bereinigen. Ähnlich dem Obersten Rat und der Botschafterkonferenz ermöglichten die "tea-parties" den europäischen Großmächten mithin eine interne Abstimmung unter Umgehung der Völkerbunds-Organen.

Daß dieses Forum im Vergleich zur Genfer Liga kaum institutionalisiert war, bedeutete nicht unbedingt einen Nachteil in Anbetracht der diesbezüglichen Präferenzen der Entscheidungsträger. In dieser losen Form entsprachen die "tea-parties" insbesondere den Vorstellungen Chamberlains und Mussolinis. Letzterer hatte am Völkerbund wiederholt bemängelt, er sei eine Institution, die kleinen Staaten zuviel Mitsprache einräume und lediglich die Ordnung der Sieger festschreibe.¹¹⁵ Ein informelles Forum, an dem das besiegte Deutschland, nicht aber all die kleineren Staaten Europas beteiligt waren, war gegen derartige Kritik gefeit und bot Italien unverändert Gelegenheit, entsprechend seinem Prestige als Großmacht sein Mitspracherecht in internationalen Fragen zur Geltung zu bringen. Aus Sicht des italienischen Diktators mußte es also beinahe als Idealform eines diplomatischen Gremiums erscheinen. Ähnliches galt für Chamberlain, der traditionelle Methoden der Diplomatie dem Völkerbund vorzog, weil er nie frei von der Befürchtung war, letzterer könnte

¹¹³ Scott, *Rise and Fall of the League*, S. 163-65; Walters, ebd., S. 335-47, Pfeil, *Völkerbund*, S. 95f.

¹¹⁴ So explizit Walters, *History of the League*, S. 342 und Marks, *Illusion of Peace*, S. 81f; ähnlich Ross, *Decline of the European States System*, S. 119, und Pfeil, ebd., S. 96. Japan nahm kaum aktiven Anteil an diesen Gesprächen.

¹¹⁵ Zu Mussolinis Haltung zum Völkerbund vgl. Macartney/Cremona, *Italy's Foreign and Colonial Policy*, S. 242-56; Smith, *Mussolini*, S. 95.

London zusätzliche Verpflichtungen auferlegen, welche den Interessen des Empires zuwiderliefen. Ihm boten die informellen Genfer Treffen reichlich Gelegenheit, die Politik der Großmächte zu konzertieren, ohne daß die Gefahr bestand, von den kleineren Staaten öffentlich auf bestimmte Positionen oder Zusagen festgelegt zu werden.¹¹⁶

Alles in allem kann in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre also kaum von einer spürbaren Schwächung des institutionellen Umfelds gesprochen werden. Zweifellos hatten der Oberste Rat und die Botschafterkonferenz in dieser Phase ihre Funktion ganz bzw. weitgehend verloren, und der Völkerbund hatte den entstehenden Freiraum nur teilweise zur Erhöhung seiner Autorität nutzen können. Seine anspruchsvollen Normen fanden nicht wesentlich mehr Beachtung als in den Jahren zuvor. Allerdings war mit den regelmäßigen Konsultationen der Locarno-Gruppe eine neue Einrichtung entstanden, die nicht zuletzt dank des hohen Ranges der beteiligten Regierungsvertreter in diesen "goldenen Jahren" der internationalen Zusammenarbeit beträchtlichen Einfluß entfaltete. Den europäischen Großmächten bot sich in Genf – sei es bei Ratssitzungen oder "tea-parties" – in jedem Falle immer noch ausreichend Gelegenheit, ihre Politik zu erläutern und zu koordinieren.

Wenn Frankreich und Italien dennoch zu Rivalen wurden, so lag dies schwerlich an einem Mangel an institutionellen Abstimmungsmöglichkeiten oder an ihrer nachlassenden Wirksamkeit. Entscheidend war vielmehr, daß diese Institutionen bewußt nicht genutzt wurden, weil insbesondere auf italienischer Seite das Interesse an Kooperation geschwunden war. Hauptursachen dieser Entfremdung waren nicht Entwicklungen, welche das institutionelle Gefüge destabilisierten, sondern unvereinbare nationale Präferenzen, die ihrerseits durch die jeweiligen innenpolitischen Kräftekonstellationen bedingt waren. Dies soll im nächsten Abschnitt dieses Kapitels belegt werden.

2.3. Die Rolle der dominanten Interessengruppen

Die Präferenzen der dominanten innenpolitischen Interessengruppen, die nach dem liberalen Ansatz das Konfliktniveau zwischenstaatlicher Beziehungen bestimmen, eignen sich am besten als Ausgangspunkt für die Erklärung der europäischen Sicherheitsbeziehungen nach dem Ersten Weltkrieg. Während der kooperativen Phase waren die tonangebenden Koalitionen in den drei Staaten hauptsächlich an der Konsolidierung des bürgerlichen Gesellschaftssystems interessiert, dessen Stabilität der Krieg merklich erschüttert hatte. Dazu erschien ihnen die Zusammenarbeit mit den anderen Mächten als geeignetstes

¹¹⁶ Scott, *Rise and Fall of the League*, S. 108f u. 165f.

Mittel, sei es um den innereuropäischen Handel zu reaktivieren (wie im Falle Englands), sei es um deutsche Reparationsleistungen und Abrüstungsschritte durchzusetzen, worauf vor allem die französischen Einflußgruppen großen Wert legten. Dieser relativen Harmonie bereitete die Errichtung von Mussolinis persönlicher Diktatur ab 1925 ein Ende, weil sie zunächst den Einfluß der radikalen Faschisten auf Kosten des liberal-konservativen Establishments stärkte und in der Folgezeit die antifranzösischen Ressentiments des Diktators zunehmend politikbestimmend werden ließ.

2.3.1. Die Phase der Zusammenarbeit

ITALIEN. Die bürgerlich-konservativen Interessengruppen, welche die italienische Politik in den ersten Nachkriegsjahren dominierten, konnten sich von einem Konflikt mit England oder Frankreich keinen besonderen Vorteil versprechen. Hierzu fehlten ihnen sowohl die nötigen Anreize als auch die erforderliche Geschlossenheit und Machtposition gegenüber dem Rest der Gesellschaft. Überdies wurde in dieser Phase des sozialen und politischen Umbruchs der bei weitem größte Teil ihrer Aufmerksamkeit von den Bemühungen absorbiert, die inneren Verhältnisse erneut zu stabilisieren. Rivalität mit den bisherigen Verbündeten wäre diesem Ziel wenig dienlich gewesen.

Trotz aller politischer Umwälzungen, die Italien in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts durchmachte, blieb die soziale Zusammensetzung der politisch dominierenden Einflußeliten relativ konstant. Sie bestanden schon vor dem ersten Weltkrieg vorwiegend aus den Industriellen, Geschäftsleuten und Landbesitzern des Nordens sowie den Verwaltungseliten und den Patronen des Südens.¹¹⁷ Politische Macht übten diese sogenannten *ceti dirigenti* über ihre parlamentarische Repräsentation aus, nämlich durch die verschiedenen liberalen Faktionen, die erst 1913 locker zu einer liberalen Partei zusammengefaßt wurden.¹¹⁸ In den Jahrzehnten vor dem ersten Weltkrieg bestimmte diese Koalition der arrivierten Schichten nahezu unangefochten das politische Geschehen in Rom. Die Machtübernahme der Faschisten setzte zwar der parlamentarischen Form der Einflußnahme ein Ende, die soziale Dominanz dieser bürgerlichen Interessenkoalition bestand jedoch auch unter Mussolini fort. Ihr politischer Vorrang gegenüber Industrie- und Landarbeiterschaft sowie dem politischen Katholizismus blieb anfangs auch im faschistischen Staat erhalten.

¹¹⁷ Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 42f.

¹¹⁸ Gregory M. Luebbert, *Liberalism, Fascism, or Social Democracy. Social Classes and the Political Origins of Regimes in Interwar Europe*, New York und Oxford (Oxford University Press) 1991, S. 243.

Ändern sollten sich freilich die Organisationsformen und Methoden, mit denen er verteidigt wurde.¹¹⁹

Die unmittelbaren Nachkriegsjahre waren in Italien geprägt von der letalen Krise des liberalen politischen Systems, welche die Aufmerksamkeit der bürgerlichen Eliten voll in Anspruch nahm. Die alte soziale Ordnung schien unter dem zunehmenden Druck der organisierten Arbeiterschaft in Industrie und Landwirtschaft zusammenzubrechen. Streiks, Fabrikbesetzungen und wachsender Gewaltbereitschaft von Seiten der Arbeiter und Eigentümer hatte der liberale Staat nur wenig entgegenzusetzen. Der politische Liberalismus hatte durch das Erstarken der Sozialisten und die Bildung einer katholischen Partei seine absolute Vorrangstellung eingebüßt. Zudem war er nach der erbitterten Auseinandersetzung über Italiens Kriegseintritt gespalten in interventionistische und neutralistische Faktionen. Diese fortbestehende Kluft und die mangelnde Geschlossenheit der katholischen Volkspartei machten eine geschlossene Front gegenüber der Arbeiterschaft und den sie politisch vertretenden Sozialisten unmöglich. Stabile parlamentarische Mehrheiten und klare Vorgaben an die Präfekten waren unter diesen Umständen undenkbar. Die Folgen waren Desorientierung unter Polizei und Beamten sowie Verunsicherung unter Industriellen und Landbesitzern. Vor allem letztere setzten daher bei der Verteidigung ihrer sozialen Position zunehmend auf die faschistischen *squadre*, die streikende Arbeiter und Gewerkschaftler durch brutale Gewaltaktionen einschüchterten.¹²⁰

Mussolinis Machtübernahme im Oktober 1922 bedeutete in diesem Kontext keinen grundlegenden Wandel der politikbestimmenden Interessenkoalition. Vielmehr beschleunigte sein Regierungsantritt lediglich eine politische Entwicklung, in deren Zuge die traditionellen Eliten den angeschlagenen Liberalen allmählich ihre Unterstützung entzogen, weil sie in den Faschisten die durchsetzungsfähigeren Wähler ihrer Interessen sahen. Politische Kontinuität war ohnehin gewährleistet durch die unangetastete Rolle der Monarchie und die Zusammensetzung von Mussolinis Kabinett, dem neben faschistischen und nationalistischen Ministern zunächst auch einige Liberale und Vertreter der

¹¹⁹ Martin Clark, *Modern Italy, 1871-1982*, London und New York (Longman) 1984, S. 237-39; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 350; zur wachsenden Einflußnahme traditioneller Interessengruppen auf die faschistische Partei vgl. auch Adrian Lyttelton, *The Seizure of Power. Fascism in Italy, 1919-1929*, Princeton (Princeton University Press) 21987, S. 105-109, 204f u. 208-213.

¹²⁰ Seton-Watson, *Italy*, Kapitel 13; Lyttelton, ebd., Kapitel 2f; Maier, ebd., S. 109-134 u. 305-350; Luebbert, *Liberalism, Fascism*, S. 281-83; Gabriel Kolko, *Century of War. Politics, Conflict, and Society Since 1914*, New York (The New Press) 1994, S. 166f. Zur weitgehenden Ablehnung faschistischer Gewalt durch die Spitzen der italienischen Industrie vgl. Franklin Hugh Adler, *Italian Industrialists from Liberalism to Fascism: The Political Development of the Industrial Bourgeoisie, 1906-1934*, Cambridge (Cambridge University Press) 1995, Kap. 3.

katholischen Volkspartei angehörten. Die neue Führung wurde den Erwartungen der *ceti dirigenti* weitgehend gerecht, indem sie, wie von Mussolini angekündigt, eine Wirtschaftspolitik des *laissez-faire* betrieb und gegen die katholischen und linken Gewerkschaften vorging.¹²¹

War schon angesichts der alles überschattenden innenpolitischen Krise eine konfliktfreundige Außenpolitik Nachkriegsitaliens unwahrscheinlich, so verstärkte die Zusammensetzung der tragenden Interessenkoalition noch diese vorsichtige, eher auf Kooperation setzende Orientierung. Die italienische Geschäftswelt konnte kein Interesse an einer Verschlechterung der Beziehungen zu Frankreich und England haben. Die Industrie war insgesamt stark in sich fragmentiert und, was die politische Interessenvertretung anbetraf, keineswegs so von der Schwer- und Rüstungsindustrie dominiert, wie etwa die deutsche. Vielmehr waren die industriellen Konglomerate in sich inhomogen, weil sie sich nicht nach Branchen, sondern um einzelne Großbanken konfigurierten. Hieraus resultierten sowohl für die einzelnen Gruppen als auch für die Industrie insgesamt widersprüchliche Präferenzen in bezug auf zoll-, währungs- und industriepolitische Prioritäten. Insofern Industrie und Banken überhaupt einheitliche Interessen hatten, verlangten sie nicht nach Protektion oder Aufrüstung, sondern nach Zusammenarbeit mit den Siegermächten und einer moderaten außenpolitischen Linie. Dies galt sowohl für den Finanzsektor, wo eine starke Abhängigkeit von englischen und amerikanischen Krediten bestand, als auch für den Energiebereich, in dem Italien auf Kohlelieferungen aus England und den deutschen Reparationskontingenten angewiesen war. Zur Zusammenarbeit mit England und Frankreich in den Fragen der interalliierten Verschuldung und der deutschen Reparationen gab es daher keine echte Alternative.¹²²

Kooperativ war ferner die Orientierung desjenigen Teils der staatstragenden Eliten, der traditionell mit der Vertretung der auswärtigen Interessen betraut war. Die führenden Beamten im Außenministerium, die allein schon aufgrund ihrer Herkunft eng mit dem liberal-konservativen Establishment verbunden waren und sich als Sachwalter seiner Interessen verstanden, traten entschieden für gute Beziehungen zu Belgrad und vor allem zu Paris ein. Dies galt in besonderem Maße für Salvatore Contarini, der als Generalsekretär die einflußreichste Position bekleidete. Im Falle Mussolinis kam hinzu, daß er in der Konsolidierungsphase seines Regimes noch abhängig war von der Anerkennung seitens des Auslands und der italienischen *elder statesmen*. Dies eröffnete

¹²¹ Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 427-29 u. S. 547; Seton-Watson, *Italy*, S. 635-40; Kolko, ebd., S. 166f; Adler, ebd., S. 284-303; Vera Zamagni, *The Economic History of Italy, 1860-1990*, Oxford (Clarendon) 1993, S. 245-47.

¹²² Seton-Watson, *Italy*, S. 551; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 85-87 u. S. 119; Adler, ebd., S. 306; Lyttelton, *Seizure of Power*, S. 206f u. 210f.

konservativen Politikern wie dem Kriegspremier Salandra einstweilen die Möglichkeit, ihren Einfluß zugunsten einer vorsichtigen Außenpolitik geltend zu machen.¹²³

FRANKREICH. Auch in Frankreich konnte die dominante Koalition kein Interesse daran haben, Konflikte mit den alliierten Großmächten vom Zaun zu brechen. Die vermeintliche Bedrohung von links, die gewaltigen Verluste des Weltkriegs und die wirtschaftliche und demographische Unterlegenheit gegenüber dem besiegten Gegner östlich des Rheins machten aus Sicht der tonangebenden bürgerlichen Parteien die Fortsetzung interalliiierter Zusammenarbeit unumgänglich. Sicherlich beschwor die Reparationsfrage zeitweilig ernsthafte Differenzen zwischen Paris und London herauf. Indes wurde den politischen Angelpunkten der damaligen Republik, der Geschäftswelt und den Parteien der Mitte, bald klar, daß die begrenzten Vorteile der Ruhrbesetzung keineswegs die Nachteile aufwogen, welche die davon ausgelöste Entfremdung der anglo-amerikanischen Eliten in Politik und Wirtschaft bedeutete. Frankreich kehrte daher bald zu einer kooperativeren Linie zurück.

Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Fragmentierung, die Frankreich nach dem Krieg auszeichnete, ließ sich kaum eine kompakte Interessenkoalition bilden, welche in der Lage gewesen wäre, die Kosten einer konfliktfreudigen Außenpolitik auf den Rest der Gesellschaft abzuwälzen. Anders als in Deutschland gab es keine geschlossene Gruppe der Stahl- und Bergbauindustrie, die gestützt auf eine starke parlamentarische Vertretung eine Politik der Aufrüstung und des Protektionismus hätte durchsetzen können. Frankreichs Industrie war vielmehr in vielerlei Hinsicht gespalten und wurde keineswegs von der Schwerindustrie dominiert. Die politischen Parteien waren längst nicht so genau distinkten ökonomischen Interessengruppen zuzuordnen, sondern vertraten in stärkerem Maße lokale und weltanschaulich-religiöse Anliegen. Unter diesen Bedingungen konnte sich Frankreichs *classe politique* weit eher als die Weimarer politischen Eliten dem Einfluß partikularer Interessen entziehen und eine Politik betreiben, die ihren Vorstellungen vom nationalen Interesse nahe kam.¹²⁴

Die ersten Jahre nach dem Krieg wurde die Politik in Paris vom *Bloc national* bestimmt, dem Kartell konservativer und zentristischer Parteien, das im November 1919 die Abgeordnetenwahlen klar gewonnen hatte. Die gemeinschaftlichen Prioritäten dieser breiten bürgerlichen Koalition bestanden in der Verteidigung der bestehenden sozialen Ordnung, die nach der Oktoberrevolu-

¹²³ Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 283-87 u. S. 384-88; Shorrocks, *From Ally to Enemy*, S. 24 u. 59; Lyttelton, ebd., S. 424f.

¹²⁴ Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 80, S. 86 u. S. 409f.

tion und der politischen Mobilisierung im Krieg akut bedroht erschien, der Sanierung der vom Krieg zerrütteten Staatsfinanzen, dem Wiederaufbau der zerstörten Gebiete im Nordosten, der Wiedereingliederung Elsaß-Lothringens und nicht zuletzt in dem Erhalt der interalliierten Solidarität, der Frankreich den Sieg über das mächtigere Deutschland verdankte. Die Kosten der dazu nötigen Programme sollten primär von zwei Gruppen getragen werden, die im *Bloc* nicht vertreten sein konnten: von den französischen Arbeitnehmern und den deutschen Bürgern ("L'Allemagne paiera"). Solange sie dazu veranlaßt werden konnten, war die Geschlossenheit des *Bloc* unschwer zu gewährleisten.¹²⁵

Zusammenarbeit mit den Alliierten war eine zentrale Voraussetzung für die Realisierung dieses Koalitionsprogramms. Ohne den Fortbestand des Kriegsbündnisses war Frankreichs Sicherheit selbst gegenüber einem entwaffneten Deutschland nur schwer zu garantieren, jedenfalls nicht auf Dauer und zu einem innenpolitisch vertretbaren Preis. Die unilaterale Durchsetzung und langfristige Überwachung der deutschen Abrüstung hätte der Dritten Republik zu lange Militärdienstzeiten und zu hohe Rüstungsausgaben abverlangt. Alliierte Zusammenarbeit erforderte auch die Festsetzung und Erzwingung der deutschen Reparationsleistungen, die für den Wiederaufbau, die Sanierung der Staatsfinanzen und als Energiequelle für die französische Schwerindustrie dringend benötigt wurden. Ein gemeinsames Vorgehen mit England und Italien war ferner ratsam bei den Verhandlungen über die interalliierten Verbindlichkeiten, weil sich im Krieg alle drei Staaten bei den USA hoch verschuldet hatten. Aufgrund dieser vielfältigen Abhängigkeiten hatten die vom *Bloc national* getragenen Regierungen mittelfristig keine Alternative zur Zusammenarbeit mit Rom und London, nicht einmal dann, wenn deren Regierungen sich zeitweilig wenig kooperativ verhielten.¹²⁶

Die letzten Zweifel daran, daß Frankreichs bürgerliche Interessenkoalition nach wie vor auf die Zusammenarbeit mit seinen Kriegspartnern angewiesen war, zerstörte die Ruhrbesetzung. Zwar gelang es der Regierung Poincaré schließlich, den passiven Widerstand der Deutschen zu brechen und die Wiederaufnahme der Kohlelieferungen durchzusetzen. Gleichzeitig war im Zuge der Krise aber deutlich geworden, daß Frankreich ohne die politische Unterstützung Englands und die finanzielle Hilfe der USA auf lange Sicht weder die

¹²⁵ Jean-Marie Mayeur, *La vie politique sous la Troisième République, 1870-1940*, Paris (Éditions du Seuil) 1984, S. 251-61; Malcolm Anderson, *Conservative Politics in France*, London (George Allen & Unwin) 1974, S. 49f; René Rémond, *Notre siècle de 1918 à 1988*, Paris (Fayard) 1988, S. 46-74; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 21 u. 26; Luebbert, *Liberalism, Fascism*, S.191-98 u. 210-19; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 100-109.

¹²⁶ Philippe Bernard, *La Fin d'un monde, 1914-1929*, Paris (Éditions du Seuil) 1975, S. 108-74.

deutsche Entwaffnung noch die Sanierung seiner Staatsfinanzen und seiner Zahlungsbilanz erreichen konnte – zumindest nicht zu einem Preis, den die französischen Bürger zu entrichten bereit waren. Die Radikalsozialisten, eine Partei der linken Mitte, auf deren Unterstützung Poincaré nicht verzichten wollte, wandten sich gegen die drastischen Steuerhöhungen und Sondervollmachten, die der Ministerpräsident zur Stabilisierung von Währung und Staatsfinanzen forderte. Die rechten Nationalisten verübelten ihm seine Zustimmung zur Einsetzung des Dawes-Komitees. Der demoralisierte *Bloc national* löste sich in der Folge auf und verlor seine Mehrheit in der Abgeordnetenkammer bei den Wahlen im Mai 1924 an die Parteien des *Cartel des gauches*, die ihren Wählern einen engen Schulterschuß mit den anderen Siegermächten versprochen hatten. Unter der Regierung des Radikalsozialisten Herriot intensivierte Frankreich wieder die Zusammenarbeit mit den Verbündeten und bereitete damit den Weg zum Vertragswerk von Locarno.¹²⁷

ENGLAND. Die treibende Siegermacht hinter diesem Friedensprojekt war Großbritannien, dessen dominante Interessenkoalition schon bald nach Kriegsende für einen Ausgleich zwischen Siegern und Besiegten eingetreten war. Die britische Politik wurde in den zwanziger Jahren über weite Strecken von einem Bündnis zwischen der Mittelklasse und den Handelshäusern und Banken der City bestimmt, das für den Erhalt der bestehenden Ordnung, Erhalt des Empires, Haushaltsdisziplin und Freihandel eintrat. *Cum grano salis* handelte es sich um die schon vorher maßgeblichen Gruppen, deren Ziel in der Wiederherstellung der Vorkriegsverhältnisse bestand. Angesichts der begrenzten Mittel, die dem vom Krieg erschöpften Großbritannien dafür zur Verfügung standen, konnte seine Priorität nicht in der Erkämpfung neuer Märkte und Einflußgebiete bestehen, sondern mußte sich auf den Versuch beschränken, die traditionellen Handels- und Herrschaftsbeziehungen mit möglichst geringem Aufwand zu erhalten. Die Politik der Wahl war somit schon damals Versöhnung und Appeasement.¹²⁸

Bei Kriegsende wurde England von einer Koalition unter David Lloyd George regiert, die aus Teilen der Liberalen und der Masse der Tory-Partei bestand und eine gemäßigt konservative Politik vertrat.¹²⁹ Das wichtigste Band, das diese für britische Verhältnisse durchaus ungewöhnliche Regierungsmehr-

¹²⁷ Mayeur, *La vie politique*, S. 265-69; Rémond, *Notre siècle*, S. 80-94; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 404-20 u. 464-80; J. F. V. Keiger, *Raymond Poincaré*, Cambridge (Cambridge University Press) 1997, S. 294-311; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 101-103.

¹²⁸ Paul Kennedy, *The Realities behind Diplomacy. Background Influences on British External Policy, 1865-1980*, London (George Allen & Unwin) 1981, Kap. 5.

¹²⁹ Zum folgenden Kenneth O. Morgan, *Consensus and Disunity. The Lloyd George Coalition Government, 1918-1922*, Oxford (Clarendon) 1979.

heit zusammenhielt, war die gemeinsame Frontstellung gegen die erstarkte Labour Party und die revolutionäre Bedrohung, für die diese zu stehen schien. Die Ausweitung des Wahlrechts und die Politisierung der Massen, die der Krieg mit sich gebracht hatte, machten Labour vor allem für die Liberalen zu einer gefährlichen politischen Konkurrenz. Lloyd Georges Kabinett suchte ihr zu begegnen, indem es eine harte Haltung in Arbeitskämpfen mit einer Politik vorsichtiger sozialer Reformen verband.¹³⁰

In der Außenpolitik hielt die Koalition, im Gegensatz zu ihrem französischen Pendant, die Entspannung und Wiedereingliederung der beiden internationalen "Parias" Deutschland und Rußland für das probate Mittel zur Einhegung der Gefahr von links. Vor allem Lloyd George selbst sah keine Alternative zur frühestmöglichen Rehabilitierung Deutschlands und zur Wiederherstellung der Handelsbeziehungen mit den beiden isolierten Großmächten. Eine solche Politik war nicht allein notwendig, um ein Bündnis zwischen ihnen sowie ein Übergreifen der Revolution auf Deutschland zu verhindern,¹³¹ sie war auch erforderlich, um die Erholung der britischen Wirtschaft zu beschleunigen. Beide Länder versprachen lukrative Märkte für die Exportindustrie der Insel. An ihrer raschen Wiedereingliederung in die Weltwirtschaft lag nicht nur den betroffenen Industriezweigen sowie den Banken und Handelshäusern der City, welche die Regierung stützten; sie war auch ein zentrales Ziel konservativer und liberaler Wahlstrategen, die ein weiteres Vordringen der Labour Party unterbinden wollten. Besonders letzteren mußte es in diesem Zusammenhang darauf ankommen, die Nachkriegs-Arbeitslosigkeit schnell zu überwinden. Angesichts der angespannten Haushaltslage war die Wiederherstellung dieser Märkte das einzige "Beschäftigungsprogramm", das sowohl wirksam als auch innenpolitisch durchsetzbar erschien.¹³² Die Überwindung der französischen Widerstände mußte so der Überzeugungskraft von Lloyd George anheim gestellt bleiben.

Eine ambitioniertere Außen- oder Sozialpolitik wäre in den ersten Nachkriegsjahren, ja in der gesamten Zwischenkriegszeit zwangsläufig an den Defiziten von Handels- und Haushaltsbilanz sowie der britischen Verschuldung

¹³⁰ Luebbert, *Liberalism, Fascism*, S. 201-206; Charles Loch Mowat, *Britain Between the Wars, 1918-1940*, London (Methuen) 1955, S. 36-46 u. S. 119-129.

¹³¹ So die Diagnose des britischen Premiers in seinem berühmten Memorandum von Fontainebleu. Niedhart, *Internationale Beziehungen*, S. 38f.

¹³² Clemens A. Wurm, *Industrielle Interessenpolitik und Staat. Internationale Kartelle in der britischen Außen- und Wirtschaftspolitik während der Zwischenkriegszeit*, Berlin und New York (de Gruyter) 1988, S. 18; ferner Northedge, *Troubled Giant*, S. 174f. Auch Keynes trat in diesen Zeiten fiskalischer Orthodoxie noch für eine Politik des knappen Geldes und ausgeglichener Budgets ein. Morgan, *Consensus and Disunity*, S. 258 u. 287f; Ferris, *Men, Money, and Diplomacy*, S. 33.

gegenüber den USA gescheitert. Diese Faktoren schränkten den Spielraum der bürgerlichen Regierungen ebenso nachhaltig ein wie auch 1924 den des vorübergehenden Labour-Kabinetts, das auf die Tolerierung durch die Liberalen angewiesen war. Sowohl die breite Mittelschicht, die strikt gegen Steuererhöhungen und "Verschwendung öffentlicher Mittel" war, als auch die Industrie und die City, der es auf die Wiederherstellung des Finanzplatzes London ankam, hätten einer ausgabenfreudigen Regierung alsbald ihre Unterstützung entzogen. Tories und Liberalen blieb folglich wenig anderes übrig, als Forderungen nach Einsparungen zu erfüllen, indem sie die Mittel für Soziales, Erziehung, Armee und Marine erheblich kürzten.¹³³ So bildete sich ein außenpolitischer Konsens zugunsten von Freihandel, internationaler Zusammenarbeit und Vermeidung kostspieliger britischer Verpflichtungen heraus, der die gesamten zwanziger Jahre Bestand haben sollte.

Mächtige politische oder sozio-ökonomische Gruppen, welche diesen Konsens mit Erfolg hätten in Frage stellen können, gab es damals nicht. Die britischen Imperialisten hatten vorher schon an Einfluß verloren und waren durch die hinzugewonnenen Mandatsgebiete ohnehin zufriedengestellt. Die Stahlindustrie war organisatorisch zersplittert und politisch uneins. "Zu kollektiver Interessenvertretung und zur Formulierung kohärenter Forderungen an das politische System [war sie] in den zwanziger Jahren nicht in der Lage." So stand sie damals politisch noch ganz im Schatten der City und der Baumwollindustrie, die bis zur Weltwirtschaftskrise protektionistische Maßnahmen entschieden ablehnten.¹³⁴ Auch die "landed interests" hatten ihren starken Einfluß innerhalb der Konservativen Partei längst verloren.¹³⁵ Die Arbeiterschaft und die sie vertretende Labour Party trugen diesen außenpolitischen Konsens sowieso weitgehend mit, sieht man einmal davon ab, daß sie eher zur Übernahme internationaler Verpflichtungen bereit waren. Was die Befürwortung von internationaler Entspannung und Freihandel anging, standen sie den beiden ande-

¹³³ Mowat, *Britain*, S. 130; Stephen Blank, *Industry and Government in Britain: The Federation of British Industries in Politics, 1945-65*, Westmead, England (Saxon House) 1973, S. 23; Morgan, *Consensus and Disunity*, S. 288-91 u. S. 365; Ferris, *Men, Money, and Diplomacy*, S. 89f; Kennedy, *Realities behind Diplomacy*, S. 238. Interessanterweise befürwortete Lloyd George auch deshalb drastische Einsparungen, weil er fälschlicherweise glaubte, daß schon einmal eine britische Regierung gestürzt worden sei, die nach einem gewonnenen Krieg den Kürzungsforderungen des Unterhauses nur unzureichend nachgekommen war. Tatsächlich hatte Lord Liverpools Tory-Administration trotz einer empfindlichen Abstimmungsniederlage noch bis 1827 amtieren können. Vgl. Ferris, ebd., S. 74f, und Abschnitt 2.3.1. des vorangehenden Kapitels.

¹³⁴ Wurm, *Industrielle Interessenpolitik und Staat*, S. 58 (Zitat), 125 u. 367; vgl. auch Blank, *Industry and Government*, S. 27.

¹³⁵ Morgan, *Consensus and Disunity*, S. 160 u. S. 298f; zum Niedergang der „landed society“ nach dem Krieg auch F. M. L. Thompson, *English Landed Society in the Nineteenth Century*, London (Routledge & Kegan Paul) 1963, Kap. XII.

ren Parteien ohnehin in nichts nach. Als innerhalb der Tories vor den Wahlen von 1923 vorübergehend doch wieder die protektionistischen Stimmen die Oberhand gewannen, war es daher die Arbeiterpartei, die gemeinsam mit den Liberalen für Freihandel eintrat. Die Folge war eine klare Niederlage der Konservativen, die bis zum Ende des Jahrzehnts die Dominanz der freihändlerischen Kräfte bestätigte.¹³⁶

Die Interessenverteilung innerhalb der dominanten Koalition Englands begünstigte insofern genauso die Zusammenarbeit mit den anderen Siegermächten, wie dies zunächst auch für ihre französischen und italienischen Pendanten galt. In allen drei Staaten waren bürgerliche Kräfte vorherrschend, denen weit mehr an der Sicherung ihres gesellschaftlichen Vorrangs gelegen war, als an außenpolitischen Konflikten. Vorübergehende Irritationen ergaben sich allerdings aus dem Umstand, daß die französischen und britischen Koalitionen zeitweilig unterschiedliche Stabilisierungsstrategien favorisierten. Während Frankreichs Bürger wirtschaftliche Kosten und sicherheitspolitische Risiken weitgehend dem deutschen Kriegsgegner aufbürden wollten, befürwortete die britische Wirtschaft die ökonomische und politische Reintegration der ehemaligen Feindstaaten. In Paris mußte man aber bald einsehen, daß Frankreich stärker von Englands Unterstützung abhing als umgekehrt. Frankreich blieb somit nichts anderes übrig, als sich die versöhnlichere Deutschlandpolitik der Briten anzupassen. Die Richtung der anglo-französischen Sicherheitspartnerschaft konnte künftig London vorgeben.

2.3.2. *Die Phase italienisch-französischer Rivalität*

Wie der liberale Ansatz erwarten läßt, ging dem Bruch in den französisch-italienischen Beziehungen ein tiefgreifender Wandel der innenpolitischen Kräftekonstellation voraus. In diesem Fall betraf die einschneidende Veränderung Italien. Die Entwicklung von Mussolinis Herrschaft zur Diktatur, die nach der sogenannten Matteotti-Krise einsetzte, führte Änderungen in der Herrschaftsstruktur herbei, die eine gegen Frankreich gerichtete Politik begünstigten. Der außenpolitische Einfluß der faschistischen "Heißsporne" erhöhte sich, wohingegen die frankophile Führungsschicht des italienischen Außenministeriums stark an Bedeutung verlor. Vor allem eröffnete die allmähliche Verfestigung von Mussolinis eigener Machtposition dem Diktator größeren Spielraum, um in der Außenpolitik seine persönlichen Präferenzen zur Geltung zu bringen, die sich hauptsächlich gegen Frankreich und seinen jugoslawischen

¹³⁶ Mowat, *Britain*, S. 165-68 u. 370-72.

Bundesgenossen richteten. Da für die in Paris maßgeblichen Gruppen ein Zurückweichen nicht infrage kam, mußte sich eine Rivalität zwischen den "lateinischen Schwestern" herausbilden.

ITALIEN. Die Ermordung des sozialistischen Parlamentsabgeordneten Giacomo Matteotti am 10. Juni 1924 leitete die schwerste innere Krise ein, die Mussolinis Regime in Friedenszeiten zu bestehen hatte. Schon wenige Tage nach dem "Verschwinden" Matteottis wurden Behauptungen laut, der unerschrockene Kritiker der Faschisten sei im Auftrag von Mussolinis engsten Vertrauten ermordet worden. Als sich diese Gerüchte in den folgenden Wochen immer weiter verdichteten, verschlechterte sich Mussolinis innenpolitische Position zusehends. Seine liberalen und katholischen Koalitionspartner rückten von ihm ab. Militär, Industrie und Vertreter der Staatsbürokratie distanzieren sich zunehmend von den gewaltsamen Methoden der Faschisten. Die Regierung war für Monate paralysiert. An eine risikofreudige, expansive Außenpolitik war nicht zu denken, weil das Regime angesichts seiner innenpolitischen Verwundbarkeit eine Ächtung durch London oder Paris nur schwer verkraftet hätte. Erst als sich Mussolini am 3. Januar 1925 offen zu der illegalen Gewalt seiner *squadristi* bekannte und in kaum verhüllten Worten eine Eskalation ihrer Aktionen androhte, konsolidierte sich seine Herrschaft wieder. Die Verhaftungen der nächsten Tage und die Repressionsmaßnahmen gegen oppositionelle Organisationen bedeuteten die ersten Schritte zu seiner persönlichen Diktatur.¹³⁷

Die Überwindung der Matteotti-Krise brachte einschneidende Änderungen für das italienische Herrschaftssystem mit sich, die sich nachhaltig auf Roms Außenpolitik auswirken sollten. Mussolinis Entscheidung für die *squadristi* und ihre gewaltsamen Methoden entfremdete ihn den konstitutionellen Eliten und verstärkte fürs erste seine Abhängigkeit von den *squadre* und der faschistischen Partei. Die Kontrolle über diese faschistische Privatarmee war der Haupttrumpf, den Mussolini gegenüber den alten Eliten liberaler Prägung hatte. Sie gab ihm die Möglichkeit, die Linke mit illegalen Mitteln zu neutralisieren, ebenso wie die Option, das öffentliche Leben durch Gewalt ins Chaos zu stürzen. Solange seine Herrschaft nicht durch die Faschisierung von Armee, Polizei und Verwaltung abgesichert war, blieb Mussolini somit auf die *squadristi* angewiesen. Die offene Abkehr von der legalistischen Herrschaftspraxis des liberalen Staates zur gewaltsamen Repression verstärkte diese Abhängigkeit massiv. Entsprechend wuchs in dieser Phase der politische Einfluß der *ras*, der zumeist

¹³⁷ Lyttelton, *Seizure of Power*, Kapitel 10; Smith, *Mussolini*, Kap. 6; Seton-Watson, *Italy*, S. 650-663; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 549-557; Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 246.

radikalen Parteiführer im Lande, unter deren unmittelbarer Kontrolle die *squadre* standen.¹³⁸

Die politische Stärkung der *ras* und *squadre* begünstigte eine Radikalisierung der italienischen Außenpolitik, die sich vor allem gegen Jugoslawien richtete. Viele *squadristi* waren stark nationalistisch eingestellte ehemalige Frontkämpfer, die aufgrund der Frustration der italienischen Ansprüche in Dalmatien und infolge d'Annunzios privatem Handstreich gegen Fiume (Rijeka) starke Resentiments gegen das Königreich der Südslawen entwickelt hatten. Nach der Überwindung der innenpolitischen Gegner der Faschisten forderten diese Kräfte massiv die Radikalisierung der italienischen Außenpolitik und speziell die Zerschlagung Jugoslawiens. Das Jahr 1925 leitete mit dem italienisch-albanischen Geheimvertrag dann auch das Ende der kurzen italienisch-jugoslawischen Entspannung ein. Die ersten Konturen der genuin faschistischen Außenpolitik zeichneten sich damals bereits ab.¹³⁹

Die innenpolitische Kräfteverschiebung zugunsten einer expansiven Außenpolitik mit antifranzösischer Stoßrichtung blieb auch erhalten, nachdem es Mussolini gelungen war, den Einfluß der militanten Faschisten wieder zurückzudrängen. Die erfolgreiche Niederringung seiner innenpolitischen Gegner und Konkurrenten – Sozialisten, liberale und katholische Demokraten – reduzierte Mussolinis Abhängigkeit von seinen radikalen Parteigängern. Gewaltsame Exzesse gegen Regimegegner wurden zunehmend überflüssig. Statt der Absicherung seiner Herrschaft zu dienen, wurden sie zu einer Quelle der Beunruhigung der Eliten in Staatsapparat, Finanzwelt und Industrie. Bereits im Herbst 1925 unternahm Mussolini daher erste Schritte, um Partei und *squadristi* erneut besser unter Kontrolle zu bringen. Ein Jahr später war dieser Prozeß weitgehend abgeschlossen. Die Disziplinierung der politischen Gegner wurde mehr und mehr zur Aufgabe der Polizei, deren diesbezügliche Kompetenzen im November 1926 erheblich ausgeweitet wurden. Vollständige Unabhängigkeit von seinen militanten Parteigängern erreichte Mussolini dadurch jedoch nicht. Auch wenn ihr konkreter Gewalteinsetz in wachsendem Maße dysfunktional wurde, blieb die latente Drohung mit dieser Option ein entscheidendes Machtmittel gegenüber den traditionellen Eliten. Wollte sich Mussolini die fortwährende Unterstützung der Radikalen sichern, ohne damit gleichzeitig die konservativen Gruppen innerhalb seiner Herrschaftskoalition zu irritieren, bot sich insofern das außenpolitische Feld als Ventil an. Die innenpolitische Diszi-

¹³⁸ Lyttelton, ebd., S. 127, 250-52 u. 269; Smith, ebd., S. 100f; Maier, ebd., S. 324 u. 555-557.

¹³⁹ Seton-Watson, *Italy*, S. 693; Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 183; Zamboni, *Mussolinis Expansionspolitik*, S. LXXVIff; vgl. auch Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 390.

plinierung der Radikalen ließ sich am besten mit der Befriedigung ihrer expansiven Zielsetzungen in der Außenpolitik erreichen.¹⁴⁰

Interessierte Einflußeliten, die gegen diese Entwicklung hätten Front machen können, gab es in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre nicht mehr. Derjenige Teil der konservativen Staatseliten, der sich für eine solche Rolle am ehesten geeignet hätte, die hohen Beamten im Außenministerium, büßte gerade in dieser Phase seinen mäßigenden Einfluß ein. In den Jahren 1926 und 1927 verließ eine Vielzahl von Botschaftern und Spitzenbeamten den diplomatischen Dienst, die regelmäßig für eine vorsichtige, auf Ausgleich mit Frankreich und Jugoslawien bedachte Politik eingetreten waren und noch kaum ein Jahr zuvor Italiens Beteiligung am Locarno-Pakt durchgesetzt hatten. Besonders schwer wog dabei der Abschied des frankophilen Generalsekretärs Contarini, der das Meinungsbild des Ministeriums stark beeinflusst hatte. Ein Gutteil der frei gewordenen Positionen wurden von Mitgliedern der faschistischen Partei eingenommen. Damit war der Weg frei für den Außenminister und Ministerpräsidenten Mussolini. Er konnte von nun an der Außenpolitik in weit stärkerem Maße seinen persönlichen Stempel aufdrücken, nachdem es kaum mehr Spitzenbürokraten gab, die mit Rat, Obstruktion oder Kritik politische Fehler hätten verhindern oder nachträglich als solche brandmarken können.¹⁴¹

Ebensowenig kamen die übrigen Kontrollinstanzen oder Einflußeliten für eine bremsende Rolle in Betracht. Die liberale und sozialistische Presse, die in der Vergangenheit überwiegend für gute Beziehungen zu Paris eingetreten war, wurde ab 1925 zunehmend zensiert und gleichgeschaltet bzw. unterdrückt.¹⁴² Oppositionelle Parlamentarier wurden verfolgt oder am Betreten der Kammer gehindert. Das Militär hatte gegen eine konfliktfreudigere Außenpolitik ohnehin wenig einzuwenden. Widerstand wäre am ehesten noch von den ökonomischen Eliten zu erwarten gewesen. In Anbetracht von Italiens starker Einbindung in die Weltwirtschaft lag das Interesse der wirtschaftlichen Führungsspitzen Mitte der zwanziger Jahre eher in der weiteren Förderung der Handels- und Kapitalbeziehungen zu den anderen Großmächten. Mussolinis liberale Wirtschaftspolitik hatte in den Jahren 1922-1926 einen Boom verstärkt, der sich insbesondere auf dem Exportsektor bemerkbar machte. Der Einfluß der Rüstungs- und Schwerindustrie sank in den folgenden Jahren zugunsten der Elektro- und Chemieindustrie. Dieser Schwerpunkt im Export- und Konsumgüterbereich hinderte das Regime indes nicht daran, in den Jahren ab 1925 die

¹⁴⁰ Lyttelton, *Seizure of Power*, Kap. 11 sowie S. 352, 426 u. 430; Smith, *Mussolini*, S. 149; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 556f; Clark, *Modern Italy*, S. 236-38; Cassels, ebd., S. 390f.

¹⁴¹ Ebd., S. 283-87, 325, 342-45, 375f, 388 u. 391; Shorrocks, *From Ally to Enemy*, S. 24 u. 59; Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 187; Smith, *Mussolini*, S. 152f.

¹⁴² Smith, ebd., S. 91.

Zölle wieder zu erhöhen und eine Politik der starken Lira zu betreiben, welche die agrarischen Interessen sowie die Stahl-, Schiffbau- und Rüstungsindustrie begünstigte. Diese Wende war einesteils Ausdruck des Strebens nach Autarkie, gleichzeitig aber auch ein Zugeständnis an die ökonomischen Gruppen, welche die Faschisten von Beginn an unterstützt hatten. Vor allem machte sie jedoch deutlich, daß Mussolinis persönliche Machtposition sich kontinuierlich so weit verbesserte, daß eine Rücksichtnahme auf außenwirtschaftliche Interessen immer weniger wichtig erschien.¹⁴³

Der Hauptgewinner der innenpolitischen Machtverschiebungen in der Mitte der Dekade war schließlich niemand anderer als Mussolini selbst. Die Entwicklungen der Jahre 1925 und 1926 leiteten den Beginn seiner persönlichen Diktatur ein. Auch wenn sie nicht zu einer unangefochtenen Alleinherrschaft führten, wie sie Stalin, Hitler oder Saddam Hussein errichten konnten, vergrößerten sie den Spielraum für die Verwirklichung seiner ureigenen außenpolitischen Präferenzen doch ganz erheblich.¹⁴⁴ Verglichen mit seinen liberalen Vorgängern oder seinen Pendants in den anderen Hauptstädten hatte der faschistische Ministerpräsident wenig Mühe, die Außenpolitik seines Landes an seinen ganz persönlichen Neigungen, Interessen und Denkweisen, wenn nicht gar Launen zu orientieren.

Für die italienische Außenpolitik implizierte Mussolinis zunehmende Alleinherrschaft neben der Orientierung an vordergründigen Prestigegewinnen, die der Absicherung seiner persönlichen Diktatur dienen sollten, vor allem eine antifranzösische Stoßrichtung. Mussolinis Sozialdarwinismus ließ keinen Raum für allseitige Zusammenarbeit, sah er doch das Lebensgesetz der internationalen Politik im Kampf der Völker um Raum. Italiens natürliches Streben nach Einfluß und Ausdehnung konnte gemäß seiner Auffassung am besten auf Kosten Frankreichs befriedigt werden, in dessen Einwohnern er, ganz im Gegensatz zur eigenen Nation, ein dekadentes Volk sah.¹⁴⁵ Diese persönliche Anti-

¹⁴³ Troebst, *Mussolini, Makedonien und die Mächte*, S. 66; Lyttelton, *Seizure of Power*, Kapitel 13; Clark, *Modern Italy*, S. 264; Smith, *Mussolini*, S. 116-23; Zamagni, *Economic History of Italy*, Kap. 8f. Zum schwindenden Einfluß des Industriellenverbandes *Confindustria*, insbesondere auf Grundsatzentscheidungen im Bereich der Außen- und Innenpolitik, vgl. Adler, *Italian Industrialists*, Kap. 5 u. bes. S. 347. Kenyon vertritt im Gegensatz zu Troebst die Ansicht, daß diejenigen Industrieführer, die Mussolinis Regime besonders unterstützten, durchaus an der Entwicklung der südosteuropäischen Exportmärkte interessiert waren, die durch eine exklusive Einflußzone Roms abgesichert werden sollte. Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 154.

¹⁴⁴ Clark, *Modern Italy*, S. 240; Smith, *Mussolini*, S. 150; Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 259. Nach Lyttelton wurden die Grundlagen für Mussolinis persönliche Herrschaft in den Jahren bis 1929 gelegt. Den Beginn des Polizeistaates datiert er auf den November 1926. Lyttelton, *Seizure of Power*, S. 429 u. 297.

¹⁴⁵ Renzo de Felice, "Beobachtungen zu Mussolinis Außenpolitik", in: *Saeculum* 24, Nr. 3-4 (1973), S. 314-27 (S. 315); Jens Petersen, "Gesellschaftssystem, Ideologie und Interesse in der

pathie wurde noch verstärkt durch den Umstand, daß Frankreich nach der Errichtung seiner Diktatur den Großteil der italienischen Antifaschisten nicht nur aufgenommen hatte, sondern diese auch in ihren gegen Mussolinis Herrschaft gerichteten Aktivitäten gewähren ließ. Das Problem der sogenannten *fuorusciti* bedeutete daher eine fortwährende Belastung der italienisch-französischen Beziehungen. Weder Paris noch Rom konnten in dieser Frage nachgeben, ohne innenpolitisch ihr Gesicht zu verlieren. Mussolini hätte seine Position gegenüber den radikalen Faschisten geschwächt, und die französische Regierung hätte den Zusammenhalt ihrer losen Koalition gefährdet.¹⁴⁶

FRANKREICH. Das Kabinett von Ministerpräsident Poincaré, das Frankreich nach dem kurzen Zwischenspiel der Regierungen Herriot und Briand bis 1929 führte, stützte sich auf die *Union nationale*, ein lockeres Zweckbündnis der Parteien links und rechts der Mitte. Seine *raison d'être* bestand in der Stabilisierung des Franc, an der zuvor das Linkskabinett gescheitert war. Hierbei handelte es sich nicht so sehr um ein Anliegen von Industrie und Handelshäusern, die auch mit einem niedrigeren Kurs gut hätten leben können, als um ein ureigenes Interesse der vielen kleinen Geschäftsleute, Rentiers, Handwerker, Hausbesitzer und Bauern, die ihre Ersparnisse in Staatsanleihen investiert hatten. Vor allem diese sozialen Gruppen bildeten die Wählerschaft der zentristischen Parteien, die die Regierung der Concentration dominierten.¹⁴⁷

In der Außenpolitik führte für Poincaré kein Weg vorbei an der Verständigungspolitik seines Vorgängers Briand, der folgerichtigerweise nach dem Scheitern seines eigenen Kabinetts wenigstens das Außenressort behalten konnte. Briands Entspannungsbemühungen entsprachen zum einen dem Interesse der französischen Industrie, die nach dem Boom der Rekonstruktionsphase zunehmend auf Marktabsprachen und Zusammenarbeit mit ihrem Pendant jenseits des Rheins angewiesen war. Sie kam zum zweiten der französischen Mittelklasse insofern entgegen, als die anglo-amerikanische Währungs- und Kredithilfe an die Verständigung mit Deutschland geknüpft war. Vor al-

Außenpolitik des faschistischen Italien", in: *Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken* 54 (1974), S. 428-70 (S. 460); Kenyon, *Italy, Hungary, and the Dissolution of Yugoslavia*, S. 178f; Cassels, *Mussolini's Early Diplomacy*, S. 356; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik (Ms.)*, S. 294f.

¹⁴⁶ De Felice, ebd., S. 318; Lyttelton, *Seizure of Power*, S. 427; Shorrock, *From Ally to Enemy*, S. 55; Seton-Watson, *Italy*, S. 692f; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik (Ms.)*, S. 292-94. Im Unterschied zu diesen Autoren vertritt Cassels die Auffassung, die *fuorusciti*-Frage sei eher ein künstliches Problem gewesen, das von Mussolini je nach Bedarf bewußt instrumentalisiert wurde, um die Beziehungen zu Paris zu trüben. Cassels, ebd., S. 373.

¹⁴⁷ Keiger, *Poincaré*, S. 312-16; Anderson, *Conservative Politics*, S. 54f; Maier, *Recasting Bourgeois Europe*, S. 503-505; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 183f.

lem aber benötigten Poincaré und die ihm nahestehenden Gruppierungen der rechten Mitte Briand und seine Außenpolitik, um sich die dauerhafte Unterstützung der Radikalsozialisten und die partielle Duldung seitens der Sozialisten zu sichern. Nachdem Poincaré die Inflation gestoppt hatte, konnten diese beiden Parteien ihre wohlwollende Haltung gegenüber der *Union nationale* nur noch mit Briands Friedenspolitik rechtfertigen, die unter ihren vom Krieg besonders hart getroffenen Wählern sehr populär war. Nur wenn der Außenminister mit seiner Politik die gemäßigte Linke zufriedenstellte, konnte Poincaré seine eher konservative Innen- und Wirtschaftspolitik weiter betreiben.¹⁴⁸

Ein Nachgeben gegenüber Mussolinis Ambitionen hätte diese heterogene Interessenkoalition schwerlich überstanden. Auf die Forderung nach entschiedenen Maßnahmen gegen die in Frankreich aktiven *fuorusciti* konnte Briand nicht eingehen, weil eine solche Komplizenschaft mit dem faschistischen Diktator die Linksparteien gegen die Regierung aufgebracht hätte.¹⁴⁹ Ebenso wenig hinnehmen konnte die *Union nationale* die Schwächung Jugoslawiens oder eine Überlegenheit der italienischen Marine im Mittelmeer. Beide Entwicklungen hätten ihren Zusammenhalt in der Sicherheitspolitik auf eine harte Probe gestellt. Wäre Jugoslawien zerfallen oder zu einem italienischen Satelliten geworden, hätte dies nicht allein überall in Europa den revisionistischen Kräften Auftrieb verschafft und ein deutsches Vordringen auf dem Balkan erleichtert; Frankreich hätte darüber hinaus auch einen Verbündeten verloren, der in seiner Verteidigungskonzeption eine prominente Rolle spielte. Italiens maritime Dominanz hätte die Verbindungswege mit den Kolonien gefährdet, deren Truppen im Ernstfall für die Verteidigung der Rheingrenze dringend benötigt wurden. In beiden Fällen hätte die Regierung massive Kritik von Seiten der konservativen Parteien gewärtigen müssen, und der fragile Konsens zugunsten einer weiteren Verkürzung der Wehrdienstzeit, an der vor allem Sozialisten und Radikalsozialisten lag, wäre einer ernsthaften Belastung ausgesetzt worden. Wirtschaftliche Interessen, die ähnlich wie im Fall der deutsch-französischen Beziehungen auf politische Zusammenarbeit gedrungen hätten, gab es nicht.¹⁵⁰ Unter diesen Umständen sah die französische Regierung keine Veranlassung,

¹⁴⁸ Keeton, *Briand's Locarno Policy*, Kapitel V u. S. 339; Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 177f u. 485-93; Siebert, *Briand*, S. 372 u. 421.

¹⁴⁹ Mayeur, *La vie politique*, S. 284-86; Keeton, ebd., S. 289; Siebert, ebd., S. 409. Vgl. Wurm, *Französische Sicherheitspolitik (Ms.)*, S. 293 u. 330.

¹⁵⁰ Wurm, *Französische Sicherheitspolitik*, S. 39f, 212f, 300-306 u. 314; Macartney/Cremona, *Italy's Foreign and Colonial Policy*, S. 263f; Keeton, *Briand's Locarno Policy*, S. 100f, 290 u. 311; Hughes, *Maginot Line*, S. 111 u. 193. Teile der französischen Rechten hegten zwar durchaus Sympathien für die streng antisozialistische Politik des faschistischen Italien und befürworteten eine Wiederannäherung der "lateinischen Schwestern", freilich kaum um den Preis einer französischen Kapitulation auf dem Balkan. Vgl. Wurm, *Französische Sicherheitspolitik (Ms.)*, S. 329f.

einem Konflikt mit Rom aus dem Weg zu gehen, indem sie den italienischen Forderungen und Wünschen auf der ganzen Linie entgegenkam. Zumindest solange Italien keine Unterstützung in Berlin oder London fand, schien für Briand die Verschlechterung der Beziehungen zu Rom das geringere Übel.¹⁵¹ Die Interessenstruktur der dominanten Koalition sprach folglich eindeutig dafür, die italienische Herausforderung anzunehmen.

ENGLAND. In Großbritanniens Beziehungen zu den beiden anderen Siegermächten fehlten weiterhin vergleichbare Konflikte. Wie ihre verschiedenen Vorgänger räumte auch die Tory-Regierung unter Stanley Baldwin, der von 1924 bis 1929 als Premierminister amtierte, die erste Priorität der wirtschaftlichen Gesundung und innenpolitischen Stabilisierung ihres Landes ein. Nach wie vor verlangte die bürgerliche Klientel der Konservativen vor allem eine sparsame Haushaltspolitik und friedliche Außenbeziehungen, die u. a. internationale Geschäfte erleichtern sollten. Britische Außenpolitik stand demnach ganz im Schatten innen- und wirtschaftspolitischer Erfordernisse, die eine zurückhaltende Status-quo-Politik nahelegten.¹⁵² Solange die übrigen Mächte Englands Position und Besitz unangetastet ließen, hätte keine britische Regierung die innenpolitische Unterstützung finden können, welche eine konfliktfreundige Außenpolitik erfordert hätte. Da weder französische Bürger noch italienische Faschisten eine Auseinandersetzung mit Großbritannien wünschten, konnte London seine Sicherheitspartnerschaft mit Paris und Rom ohne größere Probleme fortführen.¹⁵³

2.4. Schlußfolgerungen

Dieses Kapitel hat gezeigt, daß die Entwicklung der Sicherheitsbeziehungen der europäischen Großmächte nach 1918 am besten mit dem liberalen Ansatz erklärt werden kann. Als einziger der drei konkurrierenden Ansätze kann er sowohl verständlich machen, weshalb die Zusammenarbeit zwischen den drei Siegermächten in den ersten sechs Jahren nach Kriegsende fortgesetzt wurde,

¹⁵¹ Keeton, ebd., S. 289 u. 293.

¹⁵² Unmißverständlich zum Ausdruck kommt diese Grundhaltung in einem Memorandum des Foreign Office aus den späten zwanziger Jahren: „We have got all that we want — perhaps more. Our sole object is to keep what we have and live in peace.“ Ferris, *Men, Money, and Diplomacy*, S. 43.

¹⁵³ Gordon A. Craig, "The British Foreign Office from Grey to Austen Chamberlain", in: ders./Felix Gilbert (Hrsg.), *The Diplomats, 1919-1939*, Princeton (Princeton University Press) 1953, S. 36; Howard, *Continental Commitment*, S. 79f; Kennedy, *Realities behind Diplomacy*, S. 253; Orde, *Britain and International Security*, S. 1.

als auch verdeutlichen, warum diese Kooperation ab 1925 der französisch-italienischen Rivalität weichen mußte. Nach der realistischen Schule hätte hingegen die dominierende Machtposition Frankreichs und Englands schon bald nach der deutschen Niederlage zu einer Rivalität zwischen beiden Staaten führen müssen. Diese Anomalie kann zwar durch eine – wohlwollende – Einbeziehung des deutschen Machtpotentials behoben werden, indes nur um den Preis, daß dann unverständlich wird, weshalb die italienisch-französische Entfremdung genau nach der deutsch-französischen Annäherung in Locarno einsetzte. Mit dem Institutionalismus ist der anfängliche Fortbestand der Sicherheitspartnerschaft dagegen gut zu vereinbaren, verfügten die drei Siegermächte doch über vergleichsweise gut institutionalisierte Konsultationsforen zur Konzertierung ihrer Politik. Die Schwäche dieses Ansatzes zeigt sich jedoch dann, wenn der Bruch in den französisch-italienischen Sicherheitsbeziehungen analytisch begründet werden soll. Die bloße Tatsache, daß dem Aufkommen der Rivalität keine deutliche Schwächung des institutionellen Umfelds voranging, widerspricht der institutionalistischen Perspektive zwar nicht, zeigt aber ihren begrenzten Erklärungswert für die Fallstudie auf. Sie unterstreicht eindringlich, daß die Existenz erprobter Institutionen wenig Bedeutung hat ohne den allseitigen Willen, sie zur Zusammenarbeit zu nutzen. Die entscheidende Präferenzänderung auf seiten der Akteure ist dem Ansatz exogen und kann im vorliegenden Fall nur mit dem liberalen Ansatz erklärt werden. Nur in dieser Theorie finden die ausschlaggebenden Entwicklungen – die Errichtung der faschistischen Diktatur, die damit verbundenen Machtverschiebungen innerhalb Italiens und der ideologische Konflikt mit Frankreich – Berücksichtigung als zentrale Variablen.

Selbstverständlich kann der liberale Ansatz für sich allein nicht die ganze Erklärung bieten. Der Verweis auf die innenpolitischen Machtverschiebungen ist nicht zuletzt zu ergänzen durch Ansätze, welche überzeugend darlegen können, warum die jeweiligen inneren Akteure ihre Interessen so und nicht anders definiert haben. So ist Italiens konfliktorientierte Außenpolitik nach 1925 gewiß auch darauf zurückzuführen, daß Mussolini die internationale Politik darwinistisch interpretierte. Dieser Verweis auf die besondere Rolle, welche Ideen spielen können, stellt aber nur eine Ergänzung der liberalen Erklärung dar, denn im Unterschied zu dieser kann dieser Verweis allein weder verständlich machen, warum Mussolinis Konfliktneigung erst ab 1925 politikbestimmend wurde, noch begründen, weshalb sie sich gerade gegen Frankreich und dessen jugoslawischen Verbündeten richtete.

Einführung

Kapitel

1.

1.1

1.1.1