

I. Die britische Deutschlandkonzeption und -politik 1918-1919

1. Großbritannien und die Grundlagen einer Friedensordnung

1. 1. Britische Friedensziele und die Stellung Deutschlands in der Staatenwelt

Nachdem Großbritannien im August 1914 auf der Seite der Entente in den Krieg gegen die Mittelmächte eingetreten war, forderte die Kriegführung über zwei Jahre lang vollste Aufmerksamkeit. Erst im August 1916 gab es, angeregt durch Premierminister Herbert Asquith, erste regierungsinterne Überlegungen, welche Ziele Großbritannien bei eventuellen Friedensverhandlungen verfolgen sollte.¹ Doch erst unter Asquiths Nachfolger David Lloyd George kann man wirklich von Ansätzen einer Friedensplanung sprechen. Lloyd George, zweiter Mann der Liberalen, hatte bis Anfang Dezember 1916 das Kriegsministerium geleitet und löste Asquith dann als Regierungschef ab. In der zweiten Koalitionsregierung des Krieges, vor dem Hintergrund der innenpolitischen Gepflogenheiten in Großbritannien erneut ein "Ausnahmestadium auf höchster Ebene",² besetzten die von Finanzminister Bonar Law geführten konservativen Unionisten die Schlüsselministerien. Ihr prominentestes Regierungsmitglied war der frühere Premier Arthur James Balfour, der das Außenamt bekleidete. Ein innerer Kabinettsausschuß - das "War Cabinet" - von nur fünf Mitgliedern sicherte Lloyd George in der Koalition nahezu "diktatorische Vollmachten".³ Der Regierungschef berief im März 1917 das erste Imperial War Cabinet der britischen Geschichte ein, dem Regierungspolitiker der britischen Dominions (Australien, Neuseeland, Kanada und Südafrika) angehörten und das mehrere Sitzungsperioden abhielt.⁴ Eines der Mitglieder, der südafrikanische Verteidigungsminister General Smuts, spielte später während der Vorbereitungen und Verhandlungen der Pariser Friedenskonferenz eine wichtige Rolle.

Zum Jahreswechsel 1916/17 beteiligte sich London an einem diplomatischen Notenwechsel zwischen Deutschland, den Vereinigten Staaten und den Ententemächten über Perspektiven eines Friedens bzw. eines Waffenstillstands. Als sich der amerikanische Präsident Wilson nach Kenntnis der deutschen Friedensnote vom 12. Dezember 1916⁵

¹E. Goldstein, *Winning the Peace*, Oxford 1991, S. 9 ff.

²K. Kluxen, *Geschichte Englands*, 3. Aufl. Stuttgart 1985, S. 732 ff. Zur Regierungsbildung und der Rolle Bonar Laws: D. Lloyd George, *War Memoirs*, I, London 1936 (im folg. zit. als Lloyd George, WM I-V) S. 603 ff.; Hankey Diary, 2.-4. und 10. 12. 1916, S. Roskill, Hankey, I, London 1970, S. 323-330; M. Hankey, *The Supreme Command, 1914-1918*; II, London 1961, S. 565-581; Riddell Diary, 2. 12. - 10. 12. 1916, Lord Riddell's *War Diary 1914-1918*, London 1933, S. 225-232; R. Blake, *The Unknown Prime Minister. The Life and Times of Andrew Bonar Law, 1858-1923*, London 1955, S. 295-343.

³P. Kluge, *Großbritannien von den Reformen Gladstones bis zum Ende des I. Weltkriegs*, in: T. Schieder (Hg.): *Handbuch der europäischen Geschichte* Bd. 6; 3. Aufl. Stuttgart 1973, S. 304 ff., wohl nach Hankey, *Command*, II, S. 573 f. Zum Kriegskabinet Roskill, Hankey, I, S. 334 ff. Außer Lloyd George und Bonar Law gehörten ihm Lord Curzon und Lord Milner (Konservative) und der Labour-Politiker Henderson an.

⁴Dazu Lloyd George, WM IV, S. 1727-1766; Hankey Diary, 20. 3. 1917, Roskill, Hankey, I, S. 371, und ff.

⁵*Proposals for Peace Negotiations made by Germany, 12. 12. 1916*, abgedruckt bei J. B. Scott, *Official Statements of War Aims and Peace Proposals, December 1916-November 1918*, Washington 1921, S. 2-3.

an die kriegführenden Mächte wandte⁶, sah sich Großbritannien gemeinsam mit seinen Verbündeten Frankreich und Italien angehalten, die Kriegsziele in schriftlicher Form zu konkretisieren und Washington zu übermitteln.

In der gemeinsamen Note an Präsident Wilson vom 10. Januar 1917, abgefaßt bei einer Zusammenkunft der Entente in London, wurde zunächst "the restoration of Belgium, of Serbia and of Montenegro" gefordert, "with the compensation due to them for damage done by the invaders".⁷ Zweitens seien Frankreich, Rußland und Rumänien zu evakuieren, "with fitting reparation". Die Begriffe "compensation" und "reparation" machten bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich, daß ein einfacher Rückzug deutscher Truppen aus den besetzten Gebieten nicht hinnehmbar sein würde, sondern daß Deutschland für die von ihm verursachten Schäden aufzukommen habe.

Drittens forderte die Note "The reorganisation of Europe, guaranteed by a stable settlement, based upon the principle of nationalities, on the right which all people, whether small or great, have to the enjoyment of full security and free economic development, and also upon territorial and international agreements so framed as to guarantee land and sea frontiers against unjust attacks". Mehrere Prinzipien einer europäischen Neuordnung waren hier aufgeführt: das nationale Selbstbestimmungsrecht, die wirtschaftliche Entfaltung und das internationale Recht in Form territorialer Garantien - von wem überwacht, blieb dabei offen. Vor allem die ersten beiden Prinzipien spiegelten Londoner Interessen wider. Weitere Forderungen waren die Befreiung einiger ausdrücklich genannter Völker Europas von fremder Herrschaft, die "emancipation of Poland" und die Rettung Europas vor den Auswüchsen des preußischen Militarismus. Auch dieser letzte Punkt war gut vereinbar mit britischen Interessen.

Eine Begleitnote an den US-Präsidenten präziserte einige der Forderungen: Der militärische Imperialismus der Mittelmächte, vor allem Deutschlands, müsse gebrochen werden, da ein dauerhafter Frieden sonst ausgeschlossen sei. Wilson, dessen Land in strikter Neutralität verharrte, sollte wissen, daß die Entente Sicherheiten verlangte und sich nicht mit einem Waffenstillstand zufriedengeben würde. Die Hervorhebung internationaler Schieds- und Sanktionsverfahren allerdings zeigte Rücksicht auf die Interessen Washingtons; die Meinungsbildung in London war diesbezüglich noch nicht abgeschlossen.⁸

Unter Lloyd George wurde die britische Friedensplanung intensiviert. Nachdem der Premier, ausgehend von der Friedensnote der Entente, im März 1917 vor dem Imperial War Cabinet die Prinzipien der Friedensregelung darlegt hatte - die Evakuierung besetzter Gebiete einschließlich Wiedergutmachung, die Reorganisation Europas entlang dem Nationalitätenprinzip und die Demokratisierung Europas⁹ - wurde am 12. April ein "Committee on Terms of Peace" gebildet. Der mit Territorialfragen befaßte Ausschuß

⁶"Note to the Belligerent Governments", unterzeichnet von Lansing, 18. 12. 1916, The Public Papers of Woodrow Wilson, III: War and Peace; ed. by R. S. Baker/W. E. Dodd; New York 1927 (im folg. zit. als PP III), S. 402-405.

⁷"Entente Reply to President Wilson", 10. 7. 1917, abgedruckt in Scott, S. 35-38; vgl. auch Lloyd George, WM III, S. 1112 ff.

⁸Text der Mantelnote: Vgl. den Bericht des Committee on the League of Nations, Lloyd George, Memoirs of the Peace Conference, I, New York 1972 (im folg. zit. als Lloyd George, MC I-II), S. 33. Vgl. Kap. 4. 1.-4. 2.

⁹Imperial War Cabinet, 20. 3. 1917, Protokoll bei Lloyd George, WM I, S. 1047-1057; auch MC I, S. 30-31.

unter Lord Curzon dachte über eine weltweite Vergrößerung des britischen Reichsgebietes nach und empfahl, Deutschland möglichst sämtliche Kolonien abzunehmen. In den Beratungen zeigten sich bereits die Wünsche der Dominions Neuseeland, Australien und Südafrika, die auf der Friedenskonferenz verhandelt wurden.¹⁰

Das "Committee on Economic and non-Territorial-Desiderata", unter Leitung von Kriegsminister Lord Milner, hielt die Auslieferung der deutschen Flotte für eines der wichtigsten Kriegsziele.¹¹ Mit Blick auf die wirtschaftliche und finanzielle Behandlung Deutschlands wurde erwogen, ob man Deutschland nach dem Krieg die Meistbegünstigung zukommen lassen solle. Zur Kriegsentschädigung ("indemnity") unterschied man zwischen einer Entschädigung für verwüstete Gebiete und für illegal versenkte Schiffe, wie die Zerstörung der britischen Handelsflotte. Die meisten Ausschußmitglieder hielten eine Begrenzung der Reparationen für notwendig; "complete reparation was not to be expected".¹²

Während des Winters 1917-1918 kam man im Kriegskabinett zu dem Schluß, die Kriegs- und Friedensziele öffentlich zu formulieren, auch angesichts zunehmender Kriegsmüdigkeit in England bei einer militärischen Lage, die trotz des amerikanischen Kriegseintritts nach wie vor unbefriedigend war. Auch ging es darum, auf die sich anbahnenden Friedensverhandlungen zwischen dem Deutschen Reich und dem bolschewisierten Rußland zu reagieren; ein Punkt, der besonders Kabinettssekretär Hankey am Herzen lag. Er sah, daß die neue Konstellation des Krieges - der Wegfall Rußlands als Alliiertes und die Aufweichung der Blockade im Osten - keine günstigen Aussichten für Großbritannien bereithielt, und er notierte, "if we can get anything like a decent peace, we ought to do so".¹³

Nach intensiven Vorbereitungen innerhalb der Regierung gab Lloyd George die britischen Friedensziele erstmals öffentlich am 5. Januar 1918 bekannt, drei Tage bevor Präsident Wilson mit seinen Vierzehn Punkten an die Öffentlichkeit trat.¹⁴ Zur nationa-

¹⁰Vgl. Kap. 4. 3.

¹¹Zu diesem Schluß war schon unter Premier Asquith ein interministerielles "Subcommittee on Territorial Changes" unter der Leitung des Foreign Office-Beamten Sir Mallet gekommen, Goldstein, S. 14; V. H. Rothwell, *British War Aims and Peace Diplomacy 1914-1918*, Oxford 1971, S. 67.

¹²Zu den Beratungen des Milner-Ausschusses siehe Jones Diary, 12. 4.-20. 4. 1917, T. Jones, *Whitehall Diary*, ed. K. Middlemas, I, 1916-1925, Boston 1969, S. 29-33. Zum "Report of the Committee on Terms of Peace (Economic and Non-Territorial Desiderata)", April 1917, Lloyd George, WM I, S. 1066-1067, zur Diskussion im Kriegskabinett S. 1037-1046; vgl. Goldstein, S. 18; zum Curzon-Committee siehe Rothwell, *War Aims*, S. 71-74.

¹³Hankey Diary, 29. 12. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 474.

¹⁴Vgl. Teil 2, Kap. 1. 2. Rede Lloyd Georges, 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 53-62, auch in *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States* (im folg. abgekürzt FRUS), 1918, suppl. 1, *World War, I*, Washington 1933, S. 7 ff., und Scott, S. 225-233. Entwürfe von General Smuts (vgl. Smuts an Clark, *Selections from the Smuts Papers*, Ed. W. K. Hancock/J. van der Poel, IV, London 1966 (im folg. zit. als SP IV), S. 583), und des Außenpolitikers Lord Cecil waren für einen Großteil des am 4. 1. im Kriegskabinett gebilligten Redetextes verantwortlich. Cecil hatte sich zuvor mit dem Mittelsmann Wiseman beraten, der ihn über die US-Interessen informiert hatte (W. B. Fowler, *The British-American Relations, 1917-1918: The Role of Sir William Wiseman*, Princeton 1969, S. 120 ff.). Zum Einfluß von Kabinettssekretär Hankey: Jones Diary, 7. 1. 1918, Jones, *Whitehall Diary*, S. 43, und Hankey Diary, 29. 12. 1917, 4. 1. und 5. 1. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 474-475, 478-479. Über die zustimmende Reaktion des französischen Ministerpräsidenten Clemenceau Riddell Diary, 6. 1. 1918, *War Diary*, S. 305, und von Außenminister Pichon: Botschafter Bertie an Balfour, 12. 1. 1919, *British Documents on Foreign Affairs, Part II, Series H: The First World War, 1914-1918, Vol. 3, USA 1989* (im folg. zit. als BDFA, WW I, 3), Doc. 186, S. 296-297. Präsident Wilson hingegen war zunächst deprimiert: Lloyd Georges Bedingungen

len Integration wählte der Premier das Forum einer Gewerkschaftstagung, um die Labour Party, die am 28. Dezember 1917 Kriegsziele veröffentlicht hatte, in seine Politik einzubinden und Alternativen zum Bolschewismus aufzuzeigen. Außer den russischen Bolschewisten, auf deren 6-Punkte-Friedensprogramm Lloyd George indirekt auch antwortete, waren Regierung und Bevölkerung in Deutschland wohl der wichtigste Adressat der Rede. Auch galt es, der vordergründigen Friedensbereitschaft der Mittelmächte gegenüber der sowjetischen Delegation in Brest-Litowsk vom 25. Dezember 1917 den eigenen Standpunkt unmißverständlich entgegenzusetzen.¹⁵ Privat nannte Lloyd George seine Rede eine "counter-offensive against the German peace terms with a view to appealing to the German people and detaching the Austrians" und erklärte: "*I went as near peace as I could.*"¹⁶

Das Programm des Regierungschefs verriet ähnliche politische Ziele wie die Kongreßansprache des US-Präsidenten.¹⁷ Seine Rede enthielt mehrere Passagen über den Umgang mit dem Kriegsgegner und Leitgedanken für die Nachkriegsordnung. Zu Beginn stellte Lloyd George Großbritannien als ein friedliches, den Rechtsfrieden achtendes Land dar. Das kriegerische Deutschland sollte gezwungen werden, das Recht zu achten: "We are not fighting a war of aggression against the German people. ... The destruction or disruption of the German people has never been a war aim with us from the first day of the war to this hour. Most reluctantly and, indeed quite unprepared for the dreadful ordeal, we were forced to join in this war in self-defence, in defence of the violated public law of Europe, and in vindication of the most solemn treaty obligations on which the public system of Europe rested, and on which Germany had ruthlessly trampled in her invasion of Belgium. We had to join in the struggle or stand aside and see Europe go under and brute force triumph over public right and international justice."¹⁸

Lloyd George präsentierte sein Land hier als einen Verteidiger der europäischen Staaten- und Rechtsordnung, im Gegensatz zu Deutschland, das sich in Verfolgung reiner Machtpolitik außerhalb dieser Ordnung gestellt habe.

Großbritannien, anders als Frankreich im Weltkrieg nicht unmittelbar vom Untergang bedroht, hatte traditionell über das europäische Gleichgewicht gewacht.¹⁹ Bis zum Bei-

seien den Vierzehn Punkten so ähnlich, daß er glaube, sie am 8. 1. gar nicht mehr vortragen zu können, House Diary, 9. 1. 1918, The Papers of Woodrow Wilson, Ed. Arthur S. Link (im folg. abgekürzt als PW), Vol. 45, Princeton 1984, S. 556; Balfour an Wilson, 5. 1. 1918, ebda., S. 486-489. Wie P. Kluge, Selbstbestimmung, Göttingen 1963, S. 74, meint, habe Lloyd George dem US-Präsidenten wohl zuvor kommen, ihm "den Wind aus den Segeln" nehmen wollen, "um den alten Führungsanspruch Großbritanniens auch für die sich neu formierende Weltöffentlichkeit zu wahren". Zum Hintergrund der Lloyd George-Rede auch A. J. Mayer, Political Origins of the New Diplomacy, 1917-1918, New Haven 195, S. 313-328; D. Woodward, The Origins and Intent of David Lloyd George's January 5 War Aims Speech, The Historian 34 (Nov. 1971), S. 22-39; W. J. Mommsen, Zur Entstehung der Kriegszielrede Lloyd Georges vom 5. Januar 1919 [1918!], in: Staat und Gesellschaft im politischen Wandel, Hg. W. Pöls, Wiesbaden 1979, S. 446-462.

¹⁵Mommsen, Entstehung, S. 451; zur Erklärung der Vierbundmächte in Brest-Litowsk W. Steglich, Die Friedenspolitik der Mittelmächte 1917/18, 1, Wiesbaden 1964, S. 303.

¹⁶Riddell Diary, 5. 1. 1918, Riddell, War Diary, S. 304, Hervorh. im Orig.

¹⁷Kluge, Großbritannien, S. 307, sieht Lloyd Georges liberale Rede "in deutlicher Rivalität und ...realpolitischer Distanzierung" zu Präsident Wilson.

¹⁸Rede Lloyd Georges, 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 2517.

¹⁹Vgl. H. A. Kissinger, Das Gleichgewicht der Großmächte. Metternich, Castlereagh und die Neuordnung Europas 1812-1822, Düsseldorf u. a. 1991, S. 39 ff.; H. A. Kissinger, Die Vernunft der Nationen. Über das Wesen der Außenpolitik, Berlin 1994, S. 68 ff.. Die Literatur zum europäischen Gleichgewicht

und zur Gleichgewichtspolitik ist überaus umfangreich, als Auswahl siehe H. Fenske, Gleichgewicht, Balance, in: Geschichtliche Grundbegriffe (Hg. O. Brunner/W. Conze/R. Kosellek), Bd. 2, S. 959-996; K. Repgen, Der Westfälische Friede und die Ursprünge des europäischen Gleichgewichts, in: Ders., Von der Reformation zur Gegenwart, Paderborn u.a. 1988, S. 53-66; W. Hahlweg, Barriere - Gleichgewicht - Sicherheit, HZ 187 (1959), S. 54-89; mit innenpolitischem Hintergrund K. Kluxen, Zur Balanceidee im 18. Jahrhundert, in: H. Berding u. a. (Hg.), Vom Staat des Ancien Régime zum modernen Parteienstaat, München u. a. 1978, S. 41-58; K. v. Raumer, 1648/1815: Zum Problem internationaler Friedensordnung im älteren Europa, in: Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens, Münster 1965; S. 109-126; K. Frantz, Untersuchungen über das europäische Gleichgewicht, Ndr. der Ausgabe 1859, Osnabrück 1968; H. Duchhardt, Gleichgewicht der Kräfte, Convenance, europäisches Konzert, Darmstadt 1976; H. Duchhardt, Zur Friedenswahrung im 18. Jahrhundert, HZ 240 (1985), S. 265-282; H. Duchhardt, Balance of Power und Pentarchie. Internationale Beziehungen 1700-1785; Paderborn u. a. 1997, S. 7-19; H. Hackert/ H. Nicolson, Das europäische Gleichgewicht. Europäische Friedenskongresse in drei Jahrhunderten, Oberursel 1948; L. Dehio, Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte, Krefeld 1948; P. W. Schroeder, Germany and the Balance of Power: Past and Present Part I, in: W. D. Gruner (Hg.): Gleichgewicht in Geschichte und Gegenwart, Hamburg 1989, S. 134-139; P. W. Schroeder, The Nineteenth Century System: Balance of Power or Political Equilibrium? In: Review of International Studies, 15 (1989), S. 135-153; P. W. Schroeder, Did the Vienna System rest upon a Balance of Power? In: American Historical Review, 97 (1992), S. 683-706; E. E. Kraehe, A Bipolar Balance of Power, ebda., S. 707-715; P. W. Schroeder, The Transformation of European Politics 1763-1848, Oxford 1994; A. Sked, Europe's Balance of Power 1815-1848, London 1979 (Sammelband); W. Baumgart, Europäisches Konzert und nationale Bewegung. Internationale Beziehungen 1930-1878, Paderborn u. a. 1999, S. 146-165; P. W. Schroeder, World War I as a Galloping Gertie. A Reply to Joachim Remak; Journal of Modern History 44 (1972), S. 320-345; A. E. Campbell, The Balance of Power, in: A. De Conde (Ed.): Encyclopedia of American Foreign Policy, I, S. 56-65; P. Kennedy, Aufstieg und Fall der großen Mächte. Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500 bis 2000, Frankfurt 1991; F. H. Hinsley, Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States, Cambridge 1963; M. Wight, The Balance of Power, in: Ders./H. Butterfield (Eds.), Diplomatic Investigations. Essays in the Theory of International Politics, London 1966, S. 149-175; M. Wight, The Balance of Power and International Order, in: A. James (Ed.), The Bases of International Order, London 1973; A. F. Pollard, The Balance of Power, in: Journal of the British Institute of International Affairs, 2 (1923), S. 51-64. Zuletzt - für die britische Politik vor 1914 - C. Gade, Gleichgewichtspolitik und Bündnispflege? Maximin britischer Außenpolitik (1909-1914), Göttingen u. a. 1997, mit weiteren Literaturnachweisen auch zur Theorie und Praxis der Gleichgewichtspolitik allgemein, auf die verwiesen wird, auf deren Darstellung hier aber verzichtet werden muß.

Einige allgemeine Vorbemerkungen sollen hier angeführt werden: Grundsätzlich bedeutet die balance of power einen bestimmten Ist-Zustand der Machtverteilung in einem Staatensystem; mit ihr kann aber auch ein wünschbarer Zustand, eine von (einigen oder sogar allen) Politikern oder Mächten erstrebte Konstellation gemeint sein. Wichtig ist dabei festzuhalten, daß Gleichgewicht nicht mathematisch berechnet werden kann; mehr als eine ungefähre Gleichverteilung der Macht ist kaum möglich (so auch W. Baumgart, Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund. Friedensschlüsse und Friedenssicherung von Wien bis Versailles, 2., erw. Aufl. Darmstadt 1987, S. 79). Mit Gleichgewichtspolitik ist folgendes gemeint: Im Falle einer Störung des Gleichgewichts (etwa durch das Ausgreifen einer Macht) setzen sich eine oder mehrere andere Mächte das Ziel, ein neues Gleichgewicht zu schaffen, oder eine von den Mitspielern im System verfolgte Politik führt de facto zu einem neuen Zustand des Mächtegleichgewichts. Generell und ideell gesehen, hat ein System so viele Mitspieler, daß genügend Flexibilität für diplomatische Kombinationen erhalten bleibt, um Machtverschiebungen ausgleichen zu können und um auch Kriege zu verhindern. Dies ist ein multipolares System, in dem es meistens einen Balancehalter gibt - lange Zeit war dies Großbritannien, das gleichzeitig die stärkste Macht darstellte. In Europa neutralisierten sich die Kräfte mehrerer Mächte ungefähr. Zu Zeiten Otto von Bismarcks ging das Zentrum der Gleichgewichtsdiplomatie nach Berlin über, aber der Kanzler war nie in der Lage, die Rolle eines unabhängigen Balancehalter zu übernehmen. Es war London, das in Bismarcks Amtszeit als einzige Macht weiter in der Hinterhand blieb. Dies änderte sich dann nach der Jahrhundertwende, eben dadurch, daß das wilhelminische Deutschland die Selbstbegrenzung Bismarcks aufgab und nach Hegemonie strebte. Das multipolare Gleichgewichtssystem wurde aber aufgrund der gewaltigen deutschen Macht zum bipolaren (Gleichgewichts-)System, das in hohem Maße anfällig für Krisen und Kriege wurde. Der Erste Weltkrieg erwies, daß Frankreich, Rußland und Großbritannien zusammen nicht stark genug waren, um Deutschland zu schlagen.

Nachdem im Frieden von Utrecht erstmals von der balance of power in einem Friedensvertrag gesprochen worden war, kann als die klassische Zeit der Gleichgewichtspolitik das 19. Jahrhundert gelten, vor

tritt zur Entente 1907 hatte London Bündnisse stets gemieden, hatte aber im Falle einer Störung der "balance of power" finanziell, oft auch militärisch eingegriffen, um eine Intervention gegen eine drohende Hegemonialmacht zu unterstützen. Großbritannien benötigte als Weltmacht Handlungsfreiheit zum Schutz seiner Interessen, vor allem kommerzieller und kolonialer Interessen. Zu diesem Zweck war ein System sich machtpolitisch gegenseitig neutralisierender Staaten auf dem Kontinent vorteilhaft - eben das europäische Gleichgewicht -, während London selbst die Vorherrschaft zur See einnahm, um die Verbindungswege zu den weit entfernten Territorien des Empire sichern zu können. In der Position eines Balancehalters hatte Großbritannien seit dem Ende des 17. Jahrhunderts bis zur Napoleonischen Zeit wiederholt gegen ein expansionistisches Frankreich eingegriffen. Im 19. Jahrhundert bildete das aufstrebende Zarenreich einen machtpolitischen Rivalen für London, bis der Griff des kaiserlichen Deutschland nach kontinentaler Hegemonie ein gleichgewichtspolitisches Eingreifen Londons nach sich

allein die Phase zwischen dem Wiener Kongreß und der deutschen Reichsgründung. In dieser Zeit wurde in London, aber nicht nur dort, die Wahrung des Gleichgewichts in Europa bewußt gesucht, wurde darin die eigene politische Rolle gesehen. Die Wahrung des Kräftegleichgewichts diente der Wahrnehmung britischer Interessen in Übersee, insofern als der Kontinent, vereinfacht gesagt, ruhiggestellt war. Seitdem Großbritannien, nach dem Abtritt Bismarcks, von Deutschland in der Stellung eines Balancehalters herausgefordert wurde, suchten die britischen Regierungen nach Wegen, ein Gegengewicht gegen Deutschland in anderer Weise sicherzustellen, indem sie sich bis 1907 Japan und der Entente zwischen Frankreich und Rußland annäherten. Wie Gade, Gleichgewichtspolitik, passim, ausführt, wurde eine Politik der Bündnispflege für britische Regierungspolitiker auch auf der bewußten Ebene zu einer Leitlinie der Außenpolitik; die Bedeutung einer bewußten Gleichgewichtspolitik schwand.

Doch da aber es letztlich darum ging, die wachsende Hegemonialstellung Deutschlands einzudämmen, kann - so die in dieser Arbeit vertretene Ansicht - durchaus weiterhin von einer Gleichgewichtspolitik gesprochen werden. Vom Staatensystem her gesehen, waren allerdings die Unterschiede zum 19. Jahrhundert fraglos bedeutsam: denn das europäische, genauer, das globale Staatensystem verlor seinen Balancehalter; Großbritannien konnte nicht mehr aus der Position Hinterhand heraus agieren. Bis zum Ersten Weltkrieg verfestigten sich zwei Bündnisse - Mittelmächte und Entente; ein Rüstungswettlauf begann. Die Rolle eines Balancehalters fiel de facto den Vereinigten Staaten zu, die sie allerdings nicht bewußt suchten oder wahrnehmen wollten. Jedenfalls warf Amerika 1917 seine machtpolitische Rolle in die Waagschale und erzwang den Sieg über die Mittelmächte.

Man kann hier durchaus von einer Gleichgewichtspolitik sprechen, auch wenn sie in Washington nicht beabsichtigt war, man könnte auch, wenn der Begriff nicht so umständlich wäre, von einer Politik der (zu schaffenden) Gegengewichte sprechen. Es ist unbestritten, daß die zunehmende Schwerfälligkeit, die mangelnde Elastizität, ja der Bündnisautomatismus des Staatensystems vor dem Ersten Weltkrieg eine entscheidende Vorbedingung für den Kriegsausbruch gewesen ist. Großbritannien sah aber keine andere Möglichkeit, ein Gegengewicht gegen die deutsche Weltpolitik zu bilden, als sich an die Seite Frankreichs und Rußlands zu stellen. Die Bedeutung von Macht und Gegenmacht war durch die Veränderung im System nicht aus der Welt geschaffen; sie stellte sich nur in einer neuen Art und Weise - die natürlich tiefgreifende Veränderungen für die britische Rolle mit sich brachte.

Für Großbritannien ging es, das ist wichtig festzuhalten, vor 1914, im Weltkrieg und auch danach um die Abwehr einer Vormacht in Europa, die die belgischen Küsten bedrohen und erneut zur Gefahr für England werden konnte. Der Schwerpunkt einer Politik des Gegengewichts gegen potentielle Hegemonen - eben einer Gleichgewichtspolitik - war nach wie vor auf Europa gerichtet. Unter diesem Blickwinkel wird in den einzelnen Kapiteln geprüft, welche Rolle gleichgewichtspolitische Erwägungen im einzelnen spielten.

Im Unterschied zu Gade, Gleichgewichtspolitik, S. 40 f., wird in dieser Arbeit nicht nur von Gleichgewichtspolitik gesprochen, wenn die handelnden Staatsmänner bewußt davon ausgingen, eine solche Politik der Balance zu betreiben. Eine Politik des Gegengewichts, um, allgemein gesprochen, machtpolitische Einflüsse anderer Staaten zurückzudrängen, kann sehr wohl eine Gleichgewichtspolitik sein, auch wenn sie nicht so benannt wird. Eine britische Politik oder Diplomatie, die im und nach dem Ersten Weltkrieg Deutschland einzudämmen und/oder Frankreich zurückzuhalten bestrebt war, um eine Vorherrschaft in Europa zu vermeiden, ist de facto ebenso eine Gleichgewichtspolitik, wie der Versuch, den sowjetischen Einfluß am Ende des Zweiten Weltkriegs zurückzuweisen, eine solche abgab. Dies gilt auch dann, wenn der Begriff "balance of power" nicht von den Staatsmännern gebraucht wurde.

zog. Da eine Herrschaft über die belgische Küste für Großbritannien lebensgefährlich werden konnte, hatte London stets großen Wert auf die - 1839 vertraglich verbrieft - belgische Neutralität gelegt.

Es deckte sich mit den machtpolitischen Interessen Großbritanniens, daß Lloyd George nun den Bruch des Völkerrechtes anprangerte. Nach seinen Worten sollte das Rechtsprinzip die allgemeine Basis der europäischen Friedensordnung bilden: "We are fighting for a just and lasting peace". Lloyd George umriß die wichtigsten Grundsätze für den Wiederaufbau des europäischen Staatensystems zunächst allgemein: "The settlement of the new Europe must be based on such grounds of reason and justice as will give some promise of stability."²⁰ Damit war erstens gemeint, die "Heiligkeit der Verträge" wiederherzustellen, zweitens die Verwirklichung des nationalen Selbstbestimmungsrechts: "[A] territorial settlement must be secured based on the right of self-determination or the consent of the governed".²¹ Drittens schließlich betonte Lloyd Ge-

²⁰Rede Lloyd Georges, 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 2526, 2520. Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang eine Anspielung auf den Wiener Kongreß: "We can no longer submit the future of European civilisation to the arbitrary decisions of a few negotiators striving to secure by chicanery or persuasion the interests of this or that dynasty or nation."

²¹Rede vom 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 2526. Lloyd George verwendete hier gleich zwei Begriffe, die für die Problematik des Selbstbestimmungsrechts und für das angelsächsische Verständnis von ihm wichtig sind: "self-determination" und "consent of the governed". Er sprach auch von der Gültigkeit des "general principle of national self-determination", ebda., S. 2524. Für die Pariser Friedenskonferenz ist es dabei sinnvoll, die Begriffe Selbstbestimmungsrecht bzw. nationales Selbstbestimmungsrecht und Nationalitätenprinzip auseinanderzuhalten. Verschiedene Autoren beschreiben den Begriff "Selbstbestimmungsrecht" als deutschen Ursprungs, der später vom Englischen übernommen wurde (G. Murray, Self-Determination of Nationalities, in: Journal of the British Institute of International Affairs, 1 (1922); S. 6; B. M. Unterberger, National Self-Determination, in: De Conde, Encyclopedia, II, S. 635; G. E. Schmid, Selbstbestimmung 1919, in: K. Bosl (Hg.), Versailles - St. Germain - Trianon, München 1971, S. 127-142). Die "Idee vom säkularisierten Selbstbestimmungsrecht" sei, wie Baumgart, Konzert, S. 69, meint, "von der Staatsphilosophie der Aufklärung ausgebildet" worden und "durch die amerikanische Unabhängigkeitserklärung sowie durch die französische Revolution zum erstenmal historische Wirklichkeit geworden". Sie sei "von den Aufklärungsphilosophen und den Revolutionsträgern mit der Souveränität des Volkes" begründet worden, und habe "neue Kraft" erhalten "durch den Volkstumsgedanken der deutschen romantischen Staatsphilosophie". Der Begriff und die Idee von der Selbstbestimmung müssen aber nicht übereinstimmen, und tatsächlich dauerte es bis in die Zeit des Ersten Weltkriegs, bis der Begriff "self-determination" sich häufiger in englischsprachigen Quellen findet, obwohl die Vorstellung von der Souveränität eines (Staats-)Volkes älter ist.

Man kann sagen, daß die auf John Locke zurückgehende Formel Thomas Jeffersons von einer Regierung mit Zustimmung der Regierten ("Government with the Consent of the Governed"), aufgenommen in die amerikanische Unabhängigkeitserklärung, die Selbstbestimmung einer Gruppe von Individuen meint, sich ihre Institutionen zu wählen, und es ist einleuchtend, daß die Idee der Selbstbestimmung hier eng mit derjenigen der Demokratie, der demokratischen Mitbestimmung verbunden ist (Unterberger, S. 635-636). Wie Kluge, Selbstbestimmung, S. 74 meint, sei die Formel von der Zustimmung der Regierten eine seit der Glorious Revolution "jedem Engländer bekannte und im Lauf des 19. Jahrhunderts zu einem demokratischen Konstitutionalismus ausgeweitete politische Grundidee" gewesen. Mit Schmid, S. 129, kann man festhalten, daß im deutschen Sprachgebrauch der Begriff der Selbstbestimmung eng "mit der Problematik von Volk, Staat und Nation verknüpft ist", und daß im angelsächsischen Verständnis "nation" nicht dasselbe ist wie Nation im deutschen, sondern eher Staat bedeutet. Kluge, Selbstbestimmung, setzt einen etwas anderen Akzent: der "Nationsbegriff" der großen Westdemokratien sei geneigt gewesen, "Volkstum, Nation und Staat zu identifizieren". In seiner Untersuchung kommt Schmid zu dem Ergebnis, daß die US-amerikanischen und die deutschen bzw. deutsch-österreichischen Vorstellungen "besonders deutliche Kristallisationspunkte der diversen Anschauungen" seien (ebda.). Auch G. Decker, Das Selbstbestimmungsrecht der Nationen, Göttingen 1955, S. 111, sieht den Begriff "Zustimmung der Regierten" (der in amerikanischer Tradition gleichbedeutend mit "Demokratie" sei) im Gegensatz zu dem der nationalen Selbstbestimmung. Dies scheint Lloyd George in seiner Rede auch nahegelegt zu haben, da er die

Begriffe "self-determination" und "consent of the governed" alternativ gebraucht. Doch dürfte die Unterscheidung zu rigide sein, zumal der Premier selbst auch von "national self-determination" sprach.

Zum Beispiel meint K. Rabl, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, München 1973, S. 58 f., Woodrow Wilsons "geistesgeschichtlicher Beitrag" zur Entwicklung der Selbstbestimmungsidee habe darin bestanden, "Nationalitätenprinzip und Widerstandsrecht auf der einen Seite mit dem von den amerikanischen Revolutionären entwickelten Grundsatz der demokratischen Legitimierung - genau: der Legitimationsbedürftigkeit - aller öffentlichen Gewalt" zu verknüpfen. Wie Rabl meint, habe sich auf der Pariser Friedenskonferenz ein "ethnographischer Determinismus" durchgesetzt; er bezieht dies v. a. auf die amerikanische Seite, S. 102 (diese These steht der Schmidts letztlich entgegen). Siehe auch Kluge, *Selbstbestimmung*, Göttingen 1963; und E. Lemberg, *Die Nationalitätenfrage im Donauraum* aufgrund der Pariser Vorortverträge, in: H. Rößler (Hg.), *Ideologie und Machtpolitik*, S. 126-154. Schmid, S. 132-133, unterscheidet für das Jahr 1919 drei Ebenen des Selbstbestimmungsbegriffs: eine pragmatisch-propagandistische, eine innenpolitisch-demokratische angelsächsischer Prägung und eine national-volkstumsmäßige, auf deren Grundlage vor allem die deutschösterreichische Politik vorgegangen sei. Vgl. auch F. W. Kaltenbach, *Self-Determination 1919. A Study in Frontier Making between Germany and Poland*, London 1938.

Das Selbstbestimmungsrecht kann man allgemein definieren als das Recht von Individuen, oder von einer bestimmten Gruppe bzw. Population, ihr eigenes politisches Schicksal zu bestimmen. Das *nationale* Selbstbestimmungsrecht - oder auch Selbstbestimmungsrecht der Völker - läßt sich umschreiben als das Recht eines Volkes oder einer Nation, sich als Gruppe eigene Institutionen und Vertretungen zu schaffen, also entweder Autonomie innerhalb eines existierenden Staatsgebildes zu genießen oder ganz in einem eigenen Staat zu leben, also das Recht auf staatliche Unabhängigkeit einbegriffen. Demgegenüber bedeutet das Nationalitätenprinzip eher, daß staatliche Grenzen nach ethnographischen Gesichtspunkten gezogen werden. Die Vorstellung und der Begriff von nationaler Selbstbestimmung hängen fraglos eng mit dem Nationalismus und der Tendenz zum Nationalstaat seit der französischen Revolution zusammen, dazu Kaiser, *Kriege in Europa*, S. 267 ff. Will man also den Unterschied zwischen Selbstbestimmungsrecht und nationalem Selbstbestimmungsrecht hervorheben - was grundsätzlich sinnvoll ist -, so muß man auf die jeweilige Bezugsgruppe achten - Individuum/Individuen oder Volk. Unterberger, S. 635, legt den Schwerpunkt wieder etwas anders: das Selbstbestimmungsrecht/"self-determination" sei "the right of a people [also eines Volkes] to determine their own destiny", während mit "principle of national self-determination" gemeint sei, "that each nation has a right to constitute an independent state and to determine its own government". Ähnlich D. Heater, *National Self-Determination*. Woodrow Wilson and his Legacy, London 1994, S. 1-3, der für die Ursprünge der Idee nationaler Selbstbestimmung auf Burke und Rousseau verweist und meint: "The idea preceded the exact terminology" (auch S. 24). Er gibt auch zu bedenken, daß ein Verlangen nach Selbstbestimmung ohne Nationalbewußtsein möglich sei.

Auch wenn die westeuropäische oder atlantische Tradition von (demokratischer) Selbst- und Mitbestimmung eine andere ist als die mittel- bzw. osteuropäische, so sollte man, anders als Schmid, *Selbstbestimmung 1919*, doch in Rechnung stellen, daß Briten und Amerikaner im und nach dem Ersten Weltkrieg damit konfrontiert waren, ob sie das Recht von Völkern bzw. Nationen anerkennen wollten, in einem eigenen Staat zu legen, mit anderen Worten: sie waren letztlich mit der Umsetzung oder Verwirklichung des nationalen Selbstbestimmungsrechts konfrontiert. Dieses Bewußtsein spiegelt sich in den britischen Quellen etwas deutlicher wider als in manchen amerikanischen (vor allem in den Reden des US-Präsidenten Wilson, vgl. Teil 2, Kap. 1. 2.).

Wie der britische Außenminister Balfour meinte (siehe Kap. 1. 2.), hänge das Nationalgefühl von mehreren Faktoren ab, nicht nur von der Sprache. Man sollte im Auge behalten, daß eine Verwirklichung des Nationalitätenprinzips nicht unbedingt mit dem Selbstbestimmungsrecht übereinstimmen muß: zum Beispiel ist es theoretisch denkbar, daß eine bestimmte Grenzziehung entlang der ethnographischen Verteilung dennoch nicht mit dem Willen der betreffenden Bevölkerung zusammenfällt: dies wäre beispielsweise dann der Fall gewesen, wenn die deutsch besiedelten Gebiete Böhmens 1919 an Deutschland oder an Deutsch-Österreich gegeben worden wären, die örtliche Bevölkerung aber an einem Anschluß an die Tschechoslowakei interessiert gewesen wäre. Theoretisch wäre es auch denkbar gewesen, daß die deutsche Bevölkerung in Oberschlesien für eine Einbeziehung in den polnischen Staat plädiert hätte oder die polnische Bevölkerung in diesem Gebiet für einen Verbleib im deutschen Reich. Streng genommen, ist eine Grenzziehung nach dem Nationalitätenprinzip (was man in Anlehnung an Rabl, S. 105, Anm. 322, als nationalen Determinismus kennzeichnen könnte) nicht deckungsgleich mit dem (nationalen) Selbstbestimmungsrecht; hingegen bietet eine Volksabstimmung eine Möglichkeit, den Willen der Bevölkerung zu ermitteln. In ähnlichem Sinne auch Rabl, S. 102 f., unter Verweis auf die Oberschlesien-Diskussion im Rat der Vier am 3. 6. 1919 (FRUS, *The Paris Peace Conference 1919*. 13 vols.; Washington 1942-1947 (im folg. abgekürzt als FRUS, PPC), hier Vol. VI, S. 154). Zum Aspekt nationaler Minderheiten vgl. auch E. Vieffhaus, *Die Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzverträge auf der Pa-*

orge die Rolle der kooperativen Sicherheit und der Rüstungskontrolle: "[W]e must seek by the creation of some international organisation to limit the burdens of armaments and diminish the probability of war".²²

Auffallend an der Rede war die Betonung von Recht und Gerechtigkeit, womit sich Lloyd George die Meinungsführerschaft in der britischen und internationalen Öffentlichkeit sichern wollte. Er stellte sich damit auch an die Seite des US-Präsidenten. Gerechtigkeit sollte der rote Faden für die britische Politik auf einer Friedenskonferenz sein; war der Großbritannien aufgezwungene Krieg Lloyd George zufolge ungerecht, so sollte dem Kriegsgegner ein gerechter Frieden zuteil werden. Das bedeutete auch, die territoriale Integrität Deutschlands nicht in Frage zu stellen: London, so der Regierungschef, habe ein "break-up of the German peoples or the disintegration of their country or Empire" nie beabsichtigt.²³

Dieses Bekenntnis traf nur teilweise zu. Lloyd George wollte Deutschland zwar, abgesehen von der Abtrennung Elsaß-Lothringens, nicht zerstückeln, sondern den Deutschen das propagierte nationale Selbstbestimmungsrecht weitgehend zugute kommen lassen. Andererseits stand mit den Kolonien zumindest der überseeische Teil des Reiches zur Debatte, auch wenn der Premier sich an dieser Stelle ganz zurückhielt.

Daß die Deutschen der Adressat der Rede waren, wurde deutlich, als Lloyd George sich zur Rolle Deutschlands in der Welt äußerte, wenn auch unscharf: "Germany has occupied a great position in the world. It is not our wish or intention to question or destroy that position in the future, but rather to turn her aside from hopes and schemes of military domination and to see her devote all her strength to the great and beneficent tasks of

riser Friedenskonferenz 1919. Eine Studie zur Geschichte des Nationalitätenproblems im 19. und 20. Jahrhundert, Würzburg 1960.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich nicht mit dem Nationalitätenprinzip bzw. dem nationalen Selbstbestimmungsrecht mit Blick auf die gesamte Pariser Friedensregelung, sondern, abgesehen von den allgemeinen Vorstellungen der Regierungspolitiker zu diesen Grundsätzen, geht es hier um die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechtes und des Nationalitätenprinzips für die territoriale Behandlung und die Aufteilung Deutschlands. Generell kann man sagen, daß bei der Frage der deutsch-polnischen Grenzziehung das Nationalitätenprinzip wie auch das Selbstbestimmungsrecht zur Debatte stand; es ging darum, in Gebieten mit einer mehr oder weniger starken Mischbesiedlung neue Grenzen zu ziehen zwischen einem bereits bestehenden und einem neu zu schaffenden Staat. Die Frage lautete also, wie überhaupt Grenzen gezogen werden sollten, und welche Rolle der Willen der Bevölkerung dabei spielte. In etwas abgewandelter Form stellte sich dieses Problem auch bei der Grenze zwischen Deutschland und der Tschechoslowakei; der Unterschied lag darin, daß die böhmischen Gebiete nie zum Deutschen Reich gehört hatten. Um Nationalitätenprinzip und Selbstbestimmungsrecht ging es auch in Schleswig-Holstein und bei der deutsch-belgischen Grenze (hier weitgehend vernachlässigt) sowie an der Saar. Bei der Frage einer Aufteilung Deutschlands im Westen - am Rhein - ging es eigentlich nicht um die Frage des Nationalitätenprinzips - da das Rheinland rein deutsch besiedelt war. Hier ging es vielmehr um das nationale Selbstbestimmungsrecht - ob ein Teil der rheinischen Gebiete von Deutschland abgetrennt werden sollte oder nicht und man damit den Rheinländern die Möglichkeit nahm, ihre nationalstaatliche Zugehörigkeit selbst zu bestimmen.

Angesichts der verschiedenen Quellenbegriffe bei den Problemen der Grenzziehung und der Neugründung von Staaten ist es nicht immer einfach, die zur Verfügung stehenden Begriffe einheitlich zu verwenden. Wenn der Unterschied im Einzelfall nicht ausdrücklich gekennzeichnet wird, werden hier die Begriffe Nationalitätenprinzip und nationale Selbstbestimmung gleichbedeutend verwendet; die meisten Diplomaten und Regierungspolitiker nahmen nämlich an, daß eine Grenzziehung entsprechend der Nationalitäten auch den Interessen der betreffenden Menschen entspreche. Wo dies aufgrund der Siedlungsstruktur nicht möglich war, wird überprüft, inwieweit sich die Peacemaker vom Grundsatz der Selbstbestimmung leiten ließen - etwa, indem sie eine Volksabstimmung ansetzten.

²²Rede vom 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 2526-2527.

²³Ebda., S. 2517.

humanity."²⁴ Lloyd George appellierte indirekt an die Deutschen, sich in den Kreis friedlicher und fortschrittlicher Nationen einzureihen, sich für eine neue Rolle zu entscheiden.

Mit der kaiserlichen Regierung war dieses Projekt natürlich nicht zu betreiben; und auch die "military autocratic constitution" des Reiches stellte in Lloyd Georges Worten einen "dangerous anachronism" dar. Ähnlich wie US-Präsident Wilson²⁵ traf Lloyd George eine deutliche Unterscheidung zwischen der deutschen Regierung und dem deutschen Volk. An letzteres appellierte er taktisch geschickt, von seinem Selbstbestimmungsrecht Gebrauch zu machen, auch wenn der Premier den Eindruck zu vermeiden suchte, sich in die inneren Angelegenheiten Deutschlands einzumischen: Großbritannien sei nicht in den Krieg eingetreten, um die Reichsverfassung zu ändern oder zu zerstören. Der britische Standpunkt sei vielmehr der, "that the adoption of a really democratic constitution by Germany would be the most convincing evidence that in her the old spirit of military domination had indeed died in this war". Eine solche Entwicklung würde es London sehr erleichtern, so Lloyd Georges Anreiz, mit Berlin einen "broad democratic peace" zu schließen. Nur scheinbar besaßen die Deutschen eine Wahlfreiheit: "But after all, that is a question for the German people to decide."²⁶

Eine parlamentarisch verantwortliche Regierung unter einer demokratischen Verfassung stellte den Deutschen einen gemäßigten Frieden in Aussicht. Schwörte das deutsche Volk der Eroberungspolitik ab, hatte es Aussicht auf einen "demokratischen Frieden". Wenn Deutschland sich zu den moralischen Grundlagen einer politischen Neuordnung bekannte - Frieden und Recht, Demokratie und Selbstbestimmung - war es als ein gleichberechtigter Mitspieler im Staatensystem grundsätzlich erwünscht. Deutschlands ökonomisches und politisches Potential sollte eingebunden werden in ein "multipolares europäisches Gleichgewichtssystem".²⁷

Die Forderung der Alliierten vom 10. Januar 1917 nach Wiedergutmachung der Kriegszerstörungen aufnehmend, nannte Lloyd George die Wiederherstellung der verwüsteten Gebiete in Belgien, Frankreich, Serbien, Montenegro, Italien und Rumänien sowie die Zahlung von Reparationen als eine Bedingung für den Abschluß eines Friedensvertrages. Der Premier schränkte jedoch ein, diese Forderung sei "no demand for a war indemnity such as that imposed on France by Germany in 1871."²⁸ Auch gehe es nicht darum, die Kriegskosten von einer kriegführenden Macht auf eine andere zu schieben. Lloyd George rechtfertigte die Erhebung von Reparationen mit dem Bruch des Völkerrechts in Europa durch Deutschland. Bereits hier zeichnete sich die spätere Argumentationslinie ab, entlang derer Großbritannien, aber auch Frankreich nicht nur Reparationen, sondern auch Kriegskosten von den Mittelmächten verlangen sollten.²⁹

Als der Premierminister im weiteren Kriegsverlauf keine Anzeichen wahrnahm, daß die deutsche Regierung sich zu den von ihm genannten Grundlagen der Friedensordnung

²⁴Ebda.

²⁵Vgl. Teil 2, Kap. 1., 3.

²⁶Ebda., S. 2517-2518. Der Appell an eine Verfassungsänderung ist noch stärker in dem Entwurf von Smuts, siehe Mommsen, Entstehung, S. 456.

²⁷Niedhart, Geschichte Englands, S. 150.

²⁸Rede vom 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 2520.

²⁹Vgl. Kap. 6. 1. - 6. 3.

bekannte, schlug er in einer Rede am 12. September 1918 - einige Wochen vor der deutschen Friedensnote an Präsident Wilson - sehr viel schärfere Töne an: "The German people must know that if their rulers outraged the law of nations, the Prussian military strength can not protect them from punishment". Lloyd George wurde noch deutlicher und erklärte, es könne weder nationales noch internationales Recht geschaffen werden, wenn die preußische Militärmacht nicht geschlagen werde und die Rechtsbrecher nicht bestraft würden.³⁰

Ähnlich wie in dieser Rede eine Politik der Bestrafung Deutschlands anklang, hatte der Premier schon im August 1918 im Kriegskabinettt gefordert, die Friedensbedingungen müßten, um abschreckend zu wirken, ein gewisses Maß an Strafe enthalten.³¹ Der Premier nahm - wie Hankey notierte, unter dem Eindruck militärischer Erfolge Großbritanniens - eine sehr harte Haltung gegenüber Deutschland ein, sprach von Verurteilung und Strafe. Wie Hankey weiter schrieb, sei Lloyd George "out for blood, and wants to give Germany a thorough hiding - in fact he actually used the term "destroy Germany" as a punishment for her atrocities by land and sea".³² Im Zusammenhang mit der Kabinettsitzung vom 15. August und allgemein mit dem der Reparationsfrage hat Trachtenberg die These vertreten, Lloyd George habe als Vertreter der moderaten Linken mit ihrem moralistischen Ansatz in der internationalen Politik in seiner Friedenspolitik eine deutliche Tendenz zur Bestrafung gezeigt.³³ Diese Ansicht ist zwar nicht ganz von der Hand zu weisen, und Lloyd Georges Politik in der Verantwortlichkeitsfrage (vgl. Kap. 5) scheint dem, deutlicher übrigens als seine Reparationspolitik, recht zu geben. Doch darf, wie noch zu zeigen sein wird, der doch überwiegende Pragmatismus und der integrative Ansatz der britischen Deutschlandpolitik angesichts dieser Äußerungen des Premiers, die vermutlich auch der Lage in der Endphase des Krieges geschuldet sind, nicht vernachlässigt werden.

So sagte Lloyd George auch am 12. September öffentlich, er beabsichtige keinen von Extremisten diktierten, karthagischen Frieden. Wenn Deutschland sich nach dem Krieg von der Perfidie seiner Führung und von seiner militärischen Dominanz distanzieren werde, werde es im Völkerbund willkommen sein. Die einzig sichere Basis dafür sei jedoch der Sieg für die Sache der Gerechtigkeit und Freiheit. Mit anderen Worten: nur nach einem vollständigen Sieg über das kaiserliche Deutschland konnten Gedanken an eine Einbeziehung Deutschlands in ein internationales System verschwendet werden.³⁴

1. 2. Nationalitätenprinzip und Gleichgewicht der Kräfte. Grundlagen einer Friedensregelung in britischer Sicht

Der Übergang von der noch vorläufigen Erörterung von Kriegs- und Friedenszielen in ein Stadium organisierter Vorbereitungen kam in London durch Initiativen aus dem Kabinettssekretariat und dem Foreign Office zustande. Der Staatssekretär ("permanent under-secretary") im Foreign Office, Lord Hardinge, tat sich in der Planungsarbeit her-

³⁰Rede Lloyd Georges in Manchester, 12. 9. 1918, Lloyd George, WM VI, S. 3251, Scott, S. 381-383.

³¹Kriegskabinettt, 15. 8. 1918, zit. n. M. Trachtenberg, *Reparation in World Politics. France and European Economic Diplomacy, 1916-1923*, New York 1980, S. 48.

³²Hankey Diary über eine Sitzung des Kriegskabinetts, 26. 8. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 593-594.

³³Trachtenberg, *Reparation*, S. 48-49; ders., *Reparation at the Paris Peace Conference. Journal of Modern History* 51 (1979), S. 24-55, hier 52-53. Vgl. Kap. 6.

³⁴Rede Lloyd Georges in Manchester, 12. 9. 1918, Lloyd George, WM VI, S. 3251, Scott, S. 382-383.

vor.³⁵ Trotz Lloyd Georges Mißtrauen gegenüber Diplomaten und der aus diesem Grunde letztlich begrenzten Rolle des Foreign Office gelang es Hardinge, eine der amerikanischen "Inquiry" ähnliche zentrale Planungsgruppe zur Vorbereitung auf die Friedenskonferenz einzusetzen. Diese Abteilung, im März 1918 unter der Leitung des Foreign Office-Beamten William Tyrrell gegründet, nannte sich Political Intelligence Department (PID). Sie versammelte hochkarätige Experten, die teilweise aus anderen Verwaltungen abgezogen wurden und von denen manche später als Delegierte an der Pariser Friedenskonferenz teilnahmen, unter ihnen James Headlam-Morley, Harold Nicolson und Arnold Toynbee.

Insbesondere die letztgenannten, teils noch jungen Diplomaten gehörten zu dem Kreis um die Zeitschrift *New Europe* und ihren Herausgeber Robert Seton-Watson, selbst ein PID-Experte für Ost- und Mitteleuropa. In der Zeitschrift "New Europe", gegründet im Oktober 1916, wurden Konzepte des internationalen Systems nach dem Krieg erörtert, die den Idealen des amerikanischen Präsidenten Wilson nahestanden. So schreibt Nicolson in seinem Erinnerungsbericht "Peacemaking 1919": "I thought only in terms of the New Europe: and I interpreted these terms through the revelation of the Prophet of the White House".³⁶

In erster Linie ging es bei diesen Plänen um die Reorganisation der europäischen Staatenwelt auf der Basis von Nationalitätenprinzip und Minderheitenrechten. Während Wilson global dachte und der idealistische Anteil an seiner politischen Konzeption im Vordergrund stand, standen, wie Goldstein betont, die Pläne der "New Europe" nahestehenden Foreign Office-Diplomaten der europäischen Wirklichkeit näher. Bedeutsam war dabei auch die Rolle des erfahrenen Diplomaten Sir Eyre Crowe; während er den idealistischen Zug der Gruppe um "New Europe" nicht teilte, war er von der Bedeutung der neuen Nationalstaaten in Ostmitteleuropa für das Gleichgewicht der Kräfte überzeugt.³⁷

Aufmerksamkeit mit Blick auf die Grundsätze einer Friedensregelung verdient eine Denkschrift, die führende Mitarbeiter des Foreign Office, Sir William Tyrrell und Sir Ralph Paget, schon im Spätsommer 1916 vorgelegt hatten, mit dem Titel "Suggested Basis for a Territorial Settlement in Europe".³⁸ Ausgehend von der Annahme, "that peace remains the greatest British interest", führen die beiden Experten fort, "an essential condition of such a peace is that it should give full scope to national aspirations as far as practicable". In der nationalen Selbstbestimmung bislang unter Fremdherrschaft lebender europäischer Völker erblickten die Autoren eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung für die Befriedung Europas. Bis auf einige Einschränkungen sollte die Friedensregelung sich am Nationalitätenprinzip ausrichten. Zum einen sei London gebunden durch Versprechungen gegenüber Italien. Die im Londoner Vertrag von 1915 gegebenen Zusagen könnten nur schwerlich mit den "claims of nationalities" in

³⁵Für das Folgende Goldstein, S. 18-89.

³⁶H. Nicolson, *Peacemaking 1919*, New York 1965, S. 209. Eine Verehrung, die auf der Friedenskonferenz allerdings einer gründlichen Ernüchterung wich (S. 209-210)! Vgl. auch K. J. Calder, *Britain and the Origins of the New Europe, 1914-1918*, Cambridge 1976.

³⁷Dazu Goldstein, S. 117-119, auch S. 229-230, 256-260, 283-284.

³⁸"Suggested Basis for a Territorial Settlement in Europe", Memorandum Paget-Tyrrell (Foreign Office), August 1916, abgedruckt bei Lloyd George, MC I, S. 11-23, Zit. S. 20. Siehe dazu auch Goldstein, S. 10-12, Rothwell, *War Aims*, S. 42-44.

Übereinstimmung gebracht werden. Zum anderen warnten die Autoren, "we should not push the *principle of nationality* so far as unduly to strengthen any State, which is likely to be a cause of danger to European peace in the future".³⁹ Die Verwirklichung des nationalen Selbstbestimmungsrechts sollte an gleichgewichtspolitische Erwägungen gebunden bleiben.

Als eine zwingende Folge des Nationalitätenprinzips erschien die territoriale Umgestaltung Mittel-, Ost- und Südosteuropas. Österreich-Ungarn, als Staat eine "direct negation" dieses Prinzips, sollte aufgelöst werden. Für die Auflösung sprachen auch gleichgewichtspolitische Überlegungen, da eine fortbestehende Doppelmonarchie aller Wahrscheinlichkeit nach unter deutschem Einfluß verbliebe.

Bei der Frage nach dem Schicksal der Deutsch-Österreicher nahm das Memorandum eine bemerkenswerte Auslegung der Prinzipien des Gleichgewichts und der Selbstbestimmung vor. Deutschland werde entsprechend dem Nationalitätenprinzip die Provinzen Elsaß-Lothringen, Schleswig und das Großherzogtum Posen verlieren, was bereits eine Schwächung Preußens - ein weiteres wichtiges Prinzip der Friedensregelung - zur Folge habe. Deswegen sei die Einbeziehung der deutsch-österreichischen Provinzen in den deutschen Staatsverband nicht als eine große Gefahr für Europa anzusehen. Denn die resultierende Zunahme des katholischen Elementes im Deutschen Reich führe zu einer weiteren Schwächung des protestantisch-preußischen Einflusses; "and everything tending to decrease Prussian power will naturally tend in the direction of a more permanent settlement in Europe, as it will diminish the aggressive tendencies of the Central European Empires through the weakening of Prussia. We therefore think", fuhren die Autoren fort, "that the drifting of the Austrian provinces to Germany need not alarm the Allies", um so mehr, als die Alliierten nicht an einer Zerschlagung Deutschlands interessiert seien, sondern an der Beseitigung der preußischen Hegemonie über andere Staaten.⁴⁰

Preußen und sein Militarismus und Expansionismus wurden in der Denkschrift als die Hauptgefahr für den Frieden Europas ausgemacht, nicht Deutschland als solches. Man erhoffte sich eine Eindämmung Preußens nicht nur von außen, durch die territorialen und machtpolitischen Veränderungen in Europa, sondern auch in innenpolitischer Hinsicht, durch die Entstehung einer einflußreichen südlichen Föderation innerhalb des deutschen Reichsverbandes.

Ein entscheidendes Element der Neuordnung Europas, so das Memorandum weiter, sei die Wiederherstellung Polens, das nach Meinung der Autoren die Rolle eines "buffer state between Russia and Germany" einnehmen werde. Es solle Rußland freundlich gesonnen bleiben; als polnischer Regent war sogar ein russischer Großherzog vorgesehen. Ein derart strukturiertes Polen "would prove an effective barrier against Russian preponderance in Europe and German extension towards the Near East".⁴¹ In diesen Passagen wurde deutlich, daß neben Deutschland auch Rußland als potentielle Gefahr für das europäische Gleichgewicht betrachtet wurde - eine in London nicht ungewöhnliche Sichtweise. Die Neugestaltung der europäischen Landkarte - die Auflösung Österreich-

³⁹"Suggested Basis for a Territorial Settlement in Europe", Lloyd George, MC I, S. 12, Hervorh. von mir.

⁴⁰Ebda., S. 17-18. Der hier verwendete Quellenbegriff "principle of nationality" - Nationalitätenprinzip - meint ganz offensichtlich eine Ausrichtung der Grenzziehung im Rahmen der Friedensordnung entlang der Verteilung der Nationalitäten, entlang ethnischer Gruppen bzw. Mehrheiten.

⁴¹"Suggested Basis for a Territorial Settlement in Europe", Lloyd George, MC I, S. 13.

Ungarns unter Unabhängigkeit der Ungarn, einem möglichen Anschluß Böhmens an das neue Polen und der Entstehung einer südslawischen Föderation - versprach in der Sicht der Planer im Foreign Office die größtmögliche Stabilität in Europa. Abgesehen davon, daß Polen hier in einem erheblichen Ausmaß funktionalisiert wurde und die nationalen Aspirationen der polnischen Befreiungsbewegung sicher zu gering bemessen wurden, versuchten die Foreign Office-Experten auf eine bemerkenswerte Weise, das neue Regulationsprinzip der Selbstbestimmung der Nationalitäten mit dem alten Ordnungsgrundsatz der "balance of power" zu verbinden, sogar zu verschmelzen.

Die traditionelle Londoner Politik, das europäische Kräftegleichgewicht möglichst bündnisfrei auzutrieren, wurde dabei auch modifiziert: zum wirksamen Schutz Belgiens und dessen Küste, die nicht in die Hände einer fremden Macht fallen durfte, schlug das Memorandum "a treaty of permanent alliance between Belgium, France and ourselves" vor.⁴² Zum Erhalt der "balance of power" wurde eine engere Bindung Großbritanniens an den Kontinent, die London nach Möglichkeit bis in das 20. Jahrhundert hinein immer vermieden hatte, als unabweislich angesehen. Die Hauptaspekte einer Friedensregelung - Nationalitätenprinzip, Gleichgewicht der Kräfte und Schwächung Preußens - wurden in der Denkschrift um zwei weitere Elemente ergänzt: die Aussicht auf wirtschaftlicher Entwicklung für alle Staaten sowie ein Ende des Rüstungswettlaufs zu Lande und zur See in den zurückliegenden vierzig Jahren. Insbesondere der letzte Punkt folgte zwingend aus dem vitalen Interesse Großbritanniens an der Errichtung eines dauerhaften Friedens.

Um dem Ziel der Abrüstung näherzukommen, wurde zum Zeitpunkt der Erstellung des Memorandums - in der zweiten Hälfte des Jahres 1916 - die Erreichung einer militärischen Position angestrebt, in der den Deutschen die Friedensbedingungen auferlegt werden könnten. Einen Waffenstillstand sahen Tyrrell und Paget interessanterweise nicht als ausreichend an. Darüberhinaus hielten sie einen Mentalitätswandel in Deutschland notwendig, also "the conversion of the German people" in der Einsicht, daß Gewalt und Militarismus dem friedlichen Zusammenleben der Völker abträglich seien.⁴³ Demgegenüber beurteilten die Verfasser die Errichtung eines Völkerbundes als zwar nicht unwichtig, aber als deutlich weniger wirksam. Illusionslos legten sie dar, das Instrumentarium eines Völkerbundes, die Gewaltandrohung gegenüber Rechtsbrechern, erfordere die Unterordnung nationaler Ambitionen unter eine Gemeinschaft von Nationen, mache mithin einen - modern gesprochen - partiellen Souveränitätsverzicht unabweichlich.

Lloyd George, unter dessen Regierung das Memorandum erst im Frühjahr 1917 beraten wurde, hob später dessen weitreichende Bedeutung hervor. Erstmals seit dem Beginn des Krieges wurde in London eine über die Tagespolitik, aber auch über die noch in den Grundzügen bestehende Wiener Friedensordnung hinausweisende Sicherheits- und Europakonzeption entworfen, mit den Bausteinen eines dauerhaften Friedens, ansatzweise auch unter Berücksichtigung der Stellung Deutschlands in der Neuordnung. Obwohl bis zum Ende des Krieges noch mehr als eineinhalb Jahre verstrichen, und auch wenn der Premier den Karrierediplomaten Whitehalls Skepsis entgegenbrachte, können die Grundsätze der Denkschrift als eine Säule der Friedenspolitik Lloyd Georges angesehen

⁴²Ebda., S. 12.

⁴³Ebda., S. 21.

werden. In einer Antwortrede auf die deutsche Friedensnote vom 12. Dezember 1916 erklärte Lloyd George im Unterhaus unter Anspielung auf die britische Gleichgewichtspolitik, Großbritannien kämpfe nicht zu ersten Mal gegen einen militärischen Despotismus, der Europa überschatte, und er machte klar, daß man ihn auch besiegen werde.⁴⁴

Tyrrell und zwei weitere Mitarbeiter des Foreign Office, Sir Louis Mallet und G. R. Clerk, beleuchteten in einer weiteren Denkschrift aus dem Januar 1917 die Kriegsziele gegenüber Deutschland und die zukünftige Rolle Deutschlands in Europa ausführlicher.⁴⁵ Vor dem Hintergrund der deutschen Weltpolitik seit Beginn der Herrschaft Wilhelms II. wurden das deutsche Interesse an einer Flotte und an Kolonien als zwei Seiten einer Medaille angesehen. Deshalb müsse man Deutschland sowohl die Kolonien als auch die Flotte wegnehmen; einen vom britischen Generalstab vorgeschlagenen Kompromiß mit Blick auf die Kolonien lehnten die Autoren ab.⁴⁶ Bezeichnend hieß es, angesichts der geographischen Lage Großbritanniens, das auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sei, sei die Vorherrschaft zu See eine "vital necessity"; für Deutschland hingegen, das über große landwirtschaftliche Ressourcen verfüge, sei eine überlegene Flotte "a luxury". Interessant war hier, daß man es für notwendig hielt, die eigene Machtposition und -politik eigens zu begründen.

Die Zielsetzung der Foreign Office-Experten lief daher auf die Ausschaltung Deutschlands als Weltmacht hinaus. Berlin solle sich in seinem eigenen Interesse darauf beschränken, seine 1870 erworbene Position auszugestalten, was nichts anderes bedeutete, als das politische Wirken auf Europa zu beschränken. Ebendies hatte Otto von Bismarck als das Interesse des saturierten Reiches angesehen⁴⁷, und so verwundert es nicht, daß die Foreign Office-Denkschrift, im Blick zurück auf die Bismarck-Zeit, auch keine fundamentalen Interessenunterschiede zwischen Großbritannien und Deutschland ausmachte.

Eine Interessengemeinschaft zwischen Großbritannien und einem machtpolitisch gestutzten Deutschland wurde nicht für unmöglich gehalten, und sie erschien als die beste Absicherung der Gleichgewichtspolitik: "The surest balance of power rests on such a unity of interests." Es waren also die moralischen Grundlagen einer Friedensordnung, auf denen das Gleichgewicht am sichersten ruhte. Zur Wahrung der Machtbalance erschien es den Experten auch erforderlich, eine enge Zusammenarbeit mit Rußland zu suchen und sich von der Illusion zu verabschieden, Deutschland könne als ein Pufferstaat dienen zwischen Großbritannien und Rußland, das im 19. Jahrhundert Londons wichtigster Rivale gewesen war. Diese im Januar 1917 gegebene Empfehlung konnte nach der russischen Revolution zwar nicht mehr aufrechterhalten werden; damit war aber das Problem, wie das europäische Gleichgewicht zu sichern war, nicht aus der

⁴⁴Rede Lloyd Georges vor dem Unterhaus, 19. 12. 1916, abgedruckt in Scott, S. 16-21, hier S. 17.

⁴⁵Memorandum Tyrrell-Mallet-Clerk, 21. 1. 1917, Auszüge bei Rothwell, War Aims, S. 45-48. Zum Mallet-Committee on Territorial Changes Goldstein, S. 13-15.

⁴⁶Generalstabschef Robertson hatte in einem Memorandum vom 30. 8. 1916 ein starkes Deutschland - wenn auch nicht stark als Seemacht - als in britischem Interesse liegend bezeichnet, da es dem Versuch slawischer bzw. lateinischer Nationen, das europäische Gleichgewicht zu zerstören, entgegenstehen könne. Text in Lloyd George, WM I, S. 497-503. Vgl. Rothwell, S. 49-50. Die Admiralität hingegen plädierte wie das Foreign Office für die Reduktion Deutschlands zu einer europäischen Macht (Memorandum des Ersten Lords zur See, Jackson, 12. 10. 1916, ebda., S. 51).

⁴⁷Siehe z. B. Hildebrand, Reich, S. 13 ff.

Welt geschaffen. Überdies war es klar, daß die in der Denkschrift niedergelegten Ziele einen Kompromißfrieden mit Berlin nicht zuließen.

In thematischer Nähe zu den untersuchten Denkschriften stand ein Memorandum des Deutschlandexperten im Foreign Office, Sir James Headlam-Morley, das er direkt nach dem Waffenstillstand im November 1918 erstellte. Headlam-Morley, Historiker und Mitarbeiter des PID, gewichtete unter der Überschrift "The Settlement. Europe" die Konstruktionsprinzipien der zukünftigen politischen Ordnung Europas. Zunächst unterschied Headlam-Morley die europäische von der nicht-europäischen Friedensregelung, um zu folgern, in Europa habe Großbritannien, anders als in Asien und Afrika, "no direct territorial interests or ambitions, nor has it special or peculiar Commercial interests". Deswegen könne London auch die Rolle eines "disinterested and impartial mediator" spielen. Das allgemeine Ziel Londons für Europa müsse "the establishment of a stable condition" sein.⁴⁸

Die britischen Hauptinteressen in den Friedensverhandlungen benannte Headlam-Morley mit dem Gleichgewicht der Kräfte, der Sicherung der Küste vis-à-vis Englands, der territorialen Neuordnung und einer internationalen Garantie für freien Handelsverkehr. Mit Blick auf das Kräftegleichgewicht und die diesbezügliche Diskussion in der britischen Öffentlichkeit hielt es Headlam-Morley für bedauerlich, "that public opinion appears to countenance the view that the doctrine of the Balance of Power can be neglected. It is, and will remain, a fundamental point just as much after the establishment of a League of Nations as it has been before."⁴⁹

Headlam-Morley hatte mehrere Elemente einer Friedensregelung benannt. Während die ersten vier Punkte in der britischen Geschichte wohlerprobte Grundsätze waren, entsprach die Konzeption eines Völkerbundes einerseits neuem politischem Denken unter veränderten Rahmenbedingungen internationaler Sicherheit, andererseits war sie ein Tribut an die gewachsene Rolle der USA. Headlam-Morley war jedoch unbedingt der Ansicht, der alte Grundsatz der "balance of power" habe auch angesichts der Pläne zu einer kooperativen Friedenssicherung nicht an Bedeutung eingebüßt. Der Deutschlandexperte stellte dabei bewußt die britische Gleichgewichtskonzeption, derzufolge die Hegemonie einer Macht auf dem europäischen Kontinent zu verhindern war, gegen das deutsche politische Konzept von einem Mitteleuropa, das gleichbedeutend sei mit einer kontinentalen Dominanz Deutschlands und einer Aufhebung des Kräftegleichgewichts. Es gab einen weiteren Grundsatz, den Headlam-Morley in seiner Bedeutung als dem Kräftegleichgewicht ebenbürtig einschätzte: das Nationalitätenprinzip bzw. den Grundsatz der nationalen Selbstbestimmung.⁵⁰ Interessanterweise bewertete Headlam-Morley das Nationalitätenprinzip als ein Mittel, um in Europa ein stabileres Gleichgewicht einrichten zu können. Habe Großbritannien bislang die Vorherrschaft eines Staates in Eu-

⁴⁸The Settlement. Europe", Memorandum Headlam-Morleys, 15. 11. 1918, Auszug bei H. Olbrich, Great Britain and Eastern Europe in the 1920's, in: H.-H. Jansen/U. Lehmkuhl (Hrsg.), Großbritannien, das Empire und die Welt. Britische Außenpolitik zwischen "Größe und Selbstbehauptung", 1850-1990, Bochum 1995, S. 105-124, hier S. 112. Vgl. S. 110: "The main interest of Lloyd George was to achieve stability on the continent, most of all by the integration of Germany and the containment of Bolshevism. Within that design, Eastern Europe was only of secondary importance."

⁴⁹The Settlement. Europe", Memorandum Headlam-Morleys, 15. 11. 1918, Auszüge bei Goldstein, S. 125.

⁵⁰Vgl. Kap. 1. 1.

ropa durch die Bewahrung der Unabhängigkeit der anderen Staaten verhindert, müsse dieses Ziel nun durch die Errichtung von Nationalstaaten verfolgt werden. Von dieser Politik versprach sich Headlam-Morley eine größere Stabilität der betreffenden Staaten. Er folgerte: "In this matter our interests entirely coincide with the principle of nationality and the doctrine of self-determination", verschwieg allerdings nicht die Schwierigkeiten bei der Umsetzung.⁵¹

Der Grundsatz nationaler Selbstbestimmung erschien als eine notwendige, wenn auch nicht hinreichende Bedingung eines politischen Equilibriums in Europa. Denn für den Fall einer Reorganisation Europas entlang dem Nationalitätenprinzip sah Headlam-Morley die Gefahr, daß zwei Staaten aufgrund ihrer großen Bevölkerung und inneren Stärke eine potentielle Gefahr für die Unabhängigkeit der anderen Staaten darstellen könnten: Deutschland und Rußland. Um dies zu verhindern, war wiederum die traditionelle Gleichgewichtspolitik gefragt.

Hier benannte Headlam-Morley früh ein Problem, das später die Versailler Friedensordnung, neben anderen Gründen, instabil bleiben ließ: wie war der ostmitteleuropäische Raum zwischen Deutschland und Rußland, neu gestaltet durch Nationalstaaten, durch eine Gleichgewichtsdiplomatie politisch zu organisieren? Es versteht sich, daß vor diesem Hintergrund einer aktiven Einbindung Deutschlands und Rußlands in die Neuordnung Europas eine entscheidende Bedeutung zukam, daß beide Länder zu Garanten dieser Neuordnung werden mußten. Während sich diese Untersuchung mit dem Rußlandproblem nur am Rande beschäftigen kann, wird die Frage der Einbindung versus Isolierung Deutschlands in der neuen europäischen Ordnung wiederholt aufgeworfen. Bedeutsam an Headlam-Morleys Analyse war, daß durch die Rolle des Nationalitätenprinzips - das bis dato noch niemals die Grundlage einer europäischen Friedensregelung abgegeben hatte - die Notwendigkeit einer klugen Gleichgewichtspolitik nicht außer Kraft gesetzt worden war, zumindest nicht in britischer Sicht. Unbeantwortet blieb zunächst aber die Frage, ob sich beide Konstruktionsprinzipien - "balance of power" und "self-determination" - so spannungsfrei miteinander in Einklang bringen ließen, wie Headlam-Morley es ausmalte.

Außenminister Balfour sah dieses Problem durchaus. Mit seinem scharfen Blick für das Kräftegleichgewicht auf dem Kontinent bedauerte er im August 1918 die Auflösung Österreich-Ungarns. Gäbe es nur die geringste Möglichkeit, daß Wien als "counterpoise to Germany in Central Europe" diene, wäre der Erhalt der Monarchie erstrebenswert.⁵² Balfours Überlegungen zeigten, daß er ein sorgfältig austariertes Kräftegleichgewicht für wichtiger hielt als eine Umsetzung des Nationalitätenprinzips. Doch war er Realist genug, um die Richtung zu erkennen, welche die Entwicklung in Österreich-Ungarn nahm. Im übrigen ließ sich ja auch das im Foreign Office verwendete Argument anführen, daß Wien letztlich dem Einfluß Berlins erlegen war. Jedenfalls wies Balfour indirekt darauf hin, daß sich die Gleichgewichtsfrage bei einem Wegfall Österreich-Ungarns eigentlich nur noch drängender stellte, da Deutschland bei weitem die größte Militärmacht in Europa bleiben werde.

⁵¹Ebda..

⁵²Kriegskabinet, 13. 8. 1918, Auszüge bei H. Nelson, Land and Power. British and Allied Policy on Germany's Frontiers 1916-19, London u. a. 1963, S. 43-52, hier S. 44.

Am Beispiel Böhmens verdeutlichte der Außenminister seinen Kabinettskollegen, daß eine Grenzziehung allein nach dem Nationalitätenprinzip kaum möglich sei: "in some cases we have.. to throw ethnology to the winds". Doch auch wenn man dies tat, würde, wie sich in der regierungsinternen Diskussion abzeichnete, die zukünftige politische Ordnung im Osten Europas mit Blick auf die Macht, die Deutschland auch im Fall der Niederlage verbleiben würde, problematisch werden. Der Rolle Polens kam dabei eine besondere Bedeutung zu; sollten gleichgewichtspolitische oder nationalitätenpolitische Erwägungen die britische Politik bestimmen? Wie Balfour erwartete, würden die Polen extreme Ansprüche vorbringen, und er sah erhebliche Probleme zwischen Deutschland und Polen voraus.⁵³ Lloyd George hielt Polen als einen Pufferstaat durchaus für nützlich - zwischen Deutschland und Rußland, auf dessen Wiedererstehung als Teil des europäischen Gleichgewichts er hoffte.

Balfour wies im Oktober 1918 erneut auf die Schwierigkeiten hin, die territoriale Veränderungen in Europa entlang des Nationalitätenprinzips und des Selbstbestimmungsrechts mit sich brächten, und zeigte sich deutlich skeptischer als die Planer in Whitehall: "The sentiment of nationality depends on many things besides race; and self-determination in its full and enduring significance cannot be safely measured by the results of a single plebiscite."⁵⁴ Wie Nelson zu bedenken gibt, definierte Balfour den Unterschied zwischen dem Nationalitätenprinzip und dem Selbstbestimmungsrecht nicht. Der Unterschied könne jedoch darin gesehen werden, daß das Nationalitätenprinzip eine Grenzziehung aufgrund ethnischer Trennlinien erfordere, während bei der Anwendung des Selbstbestimmungsrechts die betreffende Bevölkerung entscheide, zu welchem Staat sie gehören wolle - was nicht notwendigerweise mit den ethnographischen Daten zusammenfallen müsse.⁵⁵

Den nach dem Ersten Weltkrieg vorherrschenden Wunsch vieler Völker in Ostmitteleuropa nach nationaler Selbstbestimmung - de facto nach einer ethnisch begründeten Grenzziehung - vorausgesetzt, könnte man hinzufügen, daß das Selbstbestimmungsrecht vor allem in den Fällen entscheidend war, in denen eine Grenzziehung nach ethnographischen Gesichtspunkten kaum möglich war und die Entscheidung durch eine Volksabstimmung getroffen werden mußte. Vielleicht hatte Balfour dies im Sinn. Der Außenminister jedenfalls sah Selbstbestimmungsrecht und Nationalitätenprinzip nicht als geheiligte Grundsätze an; ihre Verwirklichung mußte im Einzelfall geprüft werden. Auch Lloyd George bemerkte mit Blick auf die nationale Selbstbestimmung, es sei leicht, "to lay down general principles such as "self-determination" or "government with the consent of the governed." Auf die Frage, wie diese Prinzipien bei der Grenzziehung angewendet werden sollten, angesichts der ethnisch gemischten Besiedlung Mittel- und Osteuropas, gab er bezeichnenderweise keine Antwort.⁵⁶ Noch kritischer

⁵³Vgl. Kap. 8. 1.

⁵⁴Introductory Note on European Re-adjustments, Memorandum Balfours, Okt. 1918, Auszüge bei H. Nelson, S. 61 ff.

⁵⁵Vgl. Anm. 21.

⁵⁶Lloyd George, MC II, S. 595.

war der Südafrikaner General Smuts, der düster prophezeite, kein Völkerbund könne einen "wild war-dance of these so-called free nations in future" verhindern.⁵⁷

2. London und der Weg zum Waffenstillstand mit Deutschland

2. 1. Militärische Sicherheit vor Deutschland und die Anbahnung des Waffenstillstands. London und der Notenwechsel zwischen Berlin und Washington im Oktober 1918

In den Tagen, als die deutsche Reichsregierung ihre erste Friedensnote an US-Präsident Wilson übergeben ließ, befand sich Lloyd George zu militärischen Beratungen in Paris.⁵⁸ Am 6. und 7. Oktober 1918 legte der Premier gemeinsam mit seinen Partnern aus Frankreich und Italien rasch eine Reihe von Bedingungen fest, die die Alliierten als Voraussetzung für einen Waffenstillstand ansahen. Der am 7. Oktober vorliegende Entwurf, der von den Militärexperten und Vertretern der Flotte weiter beraten werden sollte, enthielt unter anderem die vollständige Evakuierung Frankreichs, Belgiens, Luxemburgs und Elsaß-Lothringens, den Rückzug der Deutschen hinter den Rhein (nicht aber die Evakuierung des östlichen Rheinufer) und das sofortige Ende der U-Boot-Kriegführung. Die Wirtschaftsblockade gegen Deutschland sollte aufrechterhalten bleiben.⁵⁹

Marschall Foch forderte am 8. Oktober zusätzliche Bedingungen und Garantien im Falle eines Waffenstillstands: erstens sollte die geforderte Evakuierung der deutsch besetzten Gebiete innerhalb von 14 Tagen abgeschlossen sein, zweitens forderte Foch die Besetzung von Brückenköpfen über den südlichen Verlauf des Rheins bei Rastatt, Straßburg und Neu-Breisach, drittens die Räumung des linken Rheinufer durch deutsche Truppen und dessen Besetzung durch alliierte Truppen innerhalb von 30 Tagen, letzteres als Garantie für die Bezahlung von Reparationen bis zur Unterzeichnung eines Friedensvertrages. Diese Bestimmung schien Foch wichtiger als eine - unrealistische - vollständige Entwaffnung der deutschen Truppen.⁶⁰ Es wurde früh deutlich, daß der Oberkommandierende der alliierten Armeen dem Projekt der Rheingrenze für Deutschland eine überragende Bedeutung zumaß - ein Plan, der vor allem die britische Regierung monatelang auf der Friedenskonferenz beschäftigen sollte.⁶¹ Hankey hielt Fochs Bedin-

⁵⁷Memorandum Smuts, 23. 10. 1918, Auszug bei Lloyd George, WM VI, S. 3308. Recht kritisch zum idealistischen Konzept der Selbstbestimmung auch der britische Polen-Experte E. Howard, *Theatre of Life*, II, London 1936, S. 278-279.

⁵⁸Hankey Diary, 5. 10. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 608. Zum Verfahren der Tagungen des Obersten Kriegsrats und des Rates der Premierminister siehe F. S. Marston, *The Peace Conference of 1919: Organization and Procedure*, London 1944, S. 13-27.

⁵⁹Der 8 Punkte umfassende Entwurf in Bliss an Baker und March, 7. 10. 1919, PW 51, S. 261-262, und in T. H. Bliss, *The Armistices*, *The American Journal of International Law*, 16 (1922), S. 509-522, hier S. 513, vgl. Bliss' Bericht ebda., S. 512 ff. Vgl. Wilson Diary, 6. 10. und 7. 10. 1918, C. E. Calwell (Ed.), *Field-Marshal Sir Henry Wilson, his Life and Letters*, II, London 1927, S. 133-134. Zur ersten deutschen Note an Wilson FRUS, 1918, WW, I, S. 338 und Teil 2, Kap. 2. 1.

⁶⁰Entwurf von Marschall Foch über Waffenstillstandsbedingungen, 8. 10. 1918, F. Foch, *Mémoires pour servir à l'histoire de la guerre de 1914-1918*, II, Paris 1931, S. 270-272, deutsch: *Meine Kriegserinnerungen*, Leipzig 1931, S. 442-443; vgl. Renouvin, *l'Armistice*, S. 196-197.

⁶¹Vgl. Kap. 7. 1. Gleichzeitig war dies der Auftakt eines Kompetenzstreits zwischen dem ranghöchsten französischen Militär und der Regierung unter Clemenceau und Pichon; siehe P. Renouvin, *l'Armistice*

gungen für "much too extreme", teils erniedrigend; seinem Eindruck nach waren die Alliierten nicht in der Position, so harte Bedingungen aufzustellen.⁶²

Der britische Generalstabschef Wilson verlangte, anders als Foch, vor einem Rückzug hinter den Rhein an erster Stelle die Entwaffnung der deutschen Truppen.⁶³ Bonar Law, der Koalitionspartner Lloyd Georges, reagierte auf Fochs Entwurf mit der Bemerkung, dieser sei mit einer bedingungslosen Kapitulation gleichbedeutend.⁶⁴ Lloyd George und Bonar Law hielten auch General Wilsons Vorschläge für zu hart, woraufhin der Generalstabschef notierte: "It is curious how nervous these politicians are."⁶⁵ Am 8. Oktober erhielten die Regierungschefs ihren von den Militärberatern überarbeiteten Vorschlag zurück, in dem auch die maritimen Bedingungen deutlich verschärft waren. Der Entwurf, in dem sich General Wilsons Forderung nach einem "disarmament of the enemy" als dem "first essential of an armistice" fand, ebenso die meisten der von Foch genannten Bedingungen (ohne Erwähnung der Brückenköpfe), wurde sofort nach Washington übermittelt.⁶⁶

Erst am 9. Oktober, dem letzten Tag der Beratungen in Paris, erlangten die Alliierten Kenntnis von der US-Antwortnote vom 8. Oktober auf das deutsche Waffenstillstandsgesuch.⁶⁷ Lloyd George ärgerte sich, von Präsident Wilson nicht zu Rate gezogen worden zu sein und zeigte sich irritiert, daß dieser über Elsaß-Lothringen kein Wort verloren hatte.⁶⁸ Während die französischen Politiker den Notenwechsel zwischen Berlin und Washington einfach unbeachtet lassen wollten, vertrat Lloyd George die Position, die Alliierten könnten den diplomatischen Schriftverkehr nicht unkommentiert zur Kenntnis nehmen. Denn wenn die Deutschen Wilsons Vorschläge akzeptierten, so der britische Regierungschef, wären sie berechtigt, "to regard it as the sum of the Allied Conditions for an armistice". Wie Lloyd George die machtpolitische Lage des Kaiserreichs einschätzte, zeigte seine Bemerkung, die Rede des Reichskanzlers Prinz Max von Baden am 5. Oktober sei "the speech of the Chief Minister of a defeated Empire" gewesen.⁶⁹

Der Premier war entschlossen, die Schwäche, wenn nicht bevorstehende Niederlage des Deutschen Reichs so weit wie möglich auszunutzen und hatte nicht die Absicht, dem US-Präsidenten bei der Beendigung des Krieges freie Hand zu lassen. Ihm war es viel

de Rethondes. 11 Novembre 1918, Paris 1968, S. 197-198, und J. C. King, Foch versus Clemenceau, Cambridge 1960, passim.

⁶²Hankey Diary, 8. 10. 1918, Hankey, Command, II, S. 854.

⁶³Wilson Diary, 6. - 8. 10. 1918, Calwell, II, S. 133-134, ebenso 13. 10., ebda., S. 136.

⁶⁴Lloyd George, WM VI, S. 3276-3278; zu den Pariser Beratungen ebda., S. 3274 ff.

⁶⁵Wilson Diary, 8. 10. 1918, Calwell, II, S. 134.

⁶⁶Vorlage der Militärberater, 8. 10. 1918, in Bliss an Lansing, 8. 10. 1918, PW 51, S. 272-273; und in Bliss, Armistices, S. 513-514; vgl. Bliss an Baker, 8. 10. 1918, PW 51, S. 272, Anm. 1; Wilson Diary, 8. 10. 1918, Calwell, II, S. 134; vgl. Renouvin, l'Armistice, S. 196-197.

⁶⁷Text in FRUS, 1918, Suppl. 1, S. 343; Vgl. Teil 2, Kap. 2. 1.

⁶⁸Siehe Wilson Diary, 9. 10. 1918, Calwell, II, S. 134-135, Riddell Diary, 13. 10. 1918, Riddell, War Diary, S. 371. Ebenfalls Hankey Diary, 9. 10. 1918, Hankey, Command, II, S. 854-855. Im Foreign Office traf der erste Notenwechsel erst am 25. 10. 1918 ein, siehe Barclay an Balfour, 9. 10. 1918, BDFA, WW, 4, S. 60-61.

⁶⁹Oberster Kriegsrat, 9. 10. 1918, Lloyd George, WM VI, S. 3280-3281. Wilson Diary, 9. 10. 1918, Calwell, II, S. 135. Rede des Reichskanzlers Max von Baden vor dem Reichstag, 5. 10. 1918, Scott, S. 409-414. Wiseman informiert Washington am 9. 10. 1918 über die alliierten Beratungen in Paris, PW 51, S. 291.

zu wenig, nur den - selbstverständlichen - Rückzug der deutschen Truppen als Bedingung für einen Waffenstillstand zu fordern.⁷⁰ Die Grundlage für einen Waffenstillstand unter Gleichen schien aus Londoner Sicht schlicht nicht mehr gegeben zu sein. Auf der anderen Seite galt es, die im ganzen doch guten und recht engen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten beizubehalten - eine Position, die vor allem Außenminister Balfour vertrat. Lord Cecil, Anwalt einer engen britisch-amerikanischen Zusammenarbeit, befürchtete, die französische Politik beabsichtige, "to detach us from the USA and bring us to the >European< fold".⁷¹ Diese Beobachtungen zeigen, daß Großbritannien am Ende des Krieges bis zu einem gewissen Ausmaß zwischen Frankreich und den Vereinigten Staaten stand und die Ausrichtung seiner Politik davon beeinflusst wurde. Ein rein europäischer Frieden mit Deutschland, den die französische Regierung zumindest so weit wie möglich ausloten wollte, kam aus Londoner Sicht ebenso wenig in Betracht wie ein amerikanischer Oktroy der Waffenstillstands- und Friedensbedingungen.⁷²

Auf Lloyd Georges Initiative hin verabschiedeten die alliierten Regierungschefs eine Botschaft an den Präsidenten. In dieser Note, noch am 9. Oktober nach Washington übersandt, wurde Wilsons Forderung nach einem Rückzug der deutschen Truppen aus den besetzten Gebieten als Voraussetzung jeglicher Verhandlungen mit Berlin zwar begrüßt. Doch einschränkend hieß es, diese Forderung könne nicht die einzige Bedingung für den Abschluß eines Waffenstillstandes sein: "The conditions of an armistice cannot be fixed until after consultation with military experts and in accordance with the military situation at the moment of engaging in negotiations."⁷³ Indem die Note darauf hinwies, Marschall Foch rate ein solches Vorgehen dringend an, behielten sich die Alliierten unter maßgeblicher Beteiligung Londons vor, ihre eigenen, härteren Bedingungen in die Waffenstillstandsverhandlungen mit Berlin einzubringen.⁷⁴

Zur besseren Koordinierung offensichtlich bevorstehender Verhandlungen mit Deutschland und vor allem zur Wahrung europäischer Interessen unterstützten die britischen Vertreter im Obersten Kriegsrat die Abfassung eines weiteren Telegramms an Präsident Wilson, mit dem Vorschlag, einen "American representative possessing the full confi-

⁷⁰Hankey Diary, 9. 10. 1918, Hankey, Command, II, S. 854.

⁷¹Kriegskabinet, 11. 10. 1918; Aufzeichnung Cecil, 16. 10. 1918, Rothwell, War Aims, S. 252.

⁷²Der französische Botschafter in London, Cambon, machte Lloyd George und Balfour entsprechende Avancen für einen Frieden ohne Wilson; Cambon an Clemenceau, 14. 11. 1918, P. Cambon, Correspondance, Bd. 3 (1912-1924), Paris 1946, S. 282-283. Balfour schrieb am 29. 11. 1918 an Lloyd George, "Cambon's policy is little short of insanity", A. Walworth, America's Moment: 1918. American Diplomacy at the End of World War I, New York 1977, S. 100. Abgesehen von der inhaltlichen Kritik Lloyd Georges an den Bedingungen, die Wilson in seinem Notenwechsel mit Berlin nannte, ist Walworths Gedanke interessant, der Premier könnte in dem US-Präsidenten auch einen politischen Rivalen mit Blick auf die Errichtung einer liberalen Friedensordnung gesehen haben (ebda., S. 31). In diesem Sinne auch Kluge, Selbstbestimmung, S. 74.

⁷³"The Diplomatic Liaison Officer with the Supreme War Council (Frazier) to the Secretary of State", 9. 10. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 353; Französischer Text in Cecil an britische Botschaft in Washington, 9. 10. 1918, PW 51, S. 288-289. Zu Hankeys Rolle siehe sein Tagebuch vom 9. 10. 1918, Hankey, Command, II, S. 854-855.

⁷⁴Am 11. 10. 1918 informierte Lloyd George das Kriegskabinet, die Militärs in Versailles empfahlen harte Waffenstillstandsbedingungen, die den Friedensbedingungen weitgehend gleichen sollten - dies wurde vom Kabinet unterstützt (Nelson, S. 57). Vgl. Henry Wilson an Douglas Haig, R. Blake (Ed.), Private Papers of Haig, S. 331-32.

dence of the United States Government" nach Europa zu senden.⁷⁵ Nach Lage der Dinge konnte dies nur Colonel House sein, mit dem die persönliche Zusammenarbeit während des Krieges bereits gut verlaufen war.

Außenminister Balfour verstärkte einige Tage später die Anstrengungen, die Diplomatie Londons und Washingtons abzustimmen. Besorgt über die in seinen Augen unzureichende Antwort Wilsons an die Adresse Berlins, drängte Balfour den Präsidenten am 13. Oktober zu einer öffentlichen Klarstellung gegenüber der deutschen Regierung, "that the Associated Powers will consent to a cessation of hostilities on no other terms but such as will render any resumption of hostilities by the Central Powers impossible"; die britische Regierung habe Zweifel, ob diese Bedingung in Berlin verstanden werde.⁷⁶ Unterdessen hatte Lloyd George den in Washington befindlichen Ersten Lord der Admiralität, Geddes, instruiert, Wilson gegenüber weder Zustimmung noch Ablehnung hinsichtlich dessen Haltung zur deutschen Note vom 5. Oktober zu äußern. Zur Erklärung fügte der Premier an, die Militärberater in Europa einschließlich Foch hielten Wilsons Bedingungen für einen Waffenstillstand für unzureichend. Geddes könne natürlich sagen, das "British Empire is resolute that there shall be no sham or humbugging peace". Doch dürften die Deutschen nicht mit einem Waffenstillstand davonkommen, der ihnen mehr nütze als den Alliierten. Auch werde er, so der Premier weiter, keinen Frieden unterzeichnen, "which will give militarism a fresh lease of life".⁷⁷ Diese Anweisungen an Geddes sind ein bemerkenswertes Dokument des Mißtrauens in der Londoner Regierung bezüglich der amerikanischen Ziele und der unausgesprochenen Sorge darüber, daß jenseits des Atlantik eine Macht die Position eines Gleichgewichtshalters einnehmen könne, die früher London selbst innegehabt hatte.

Einen Tag später, am 13. Oktober, ärgerte sich Lloyd George im Gespräch mit seinem Freund Riddell, Wilson habe Großbritannien in ernste Schwierigkeiten gebracht; die Deutschen hätten, wie er es vorausgesagt habe, die amerikanischen Bedingungen angenommen. Es sei an der Zeit, mit Amerika offen zu reden. Großbritannien habe die Last des Tages geschultert und könne erwarten, konsultiert zu werden.⁷⁸ Wie Riddell weiter notierte, entwarfen Lloyd George und seine Berater anschließend eine Reihe von Memoranden über mögliche Waffenstillstandsbedingungen. Sogar eine bedingungslose Kapitulation Deutschlands scheint erörtert worden zu sein; wobei Lloyd George die Bedingungen Fochs mit der Begründung vorzog, sie seien weniger erniedrigend.⁷⁹

⁷⁵Lord Cecil an die britische Botschaft in Washington, 9. 10. 1918, PW 51, S. 289-290; "The Diplomatic Liaison Officer with the Supreme War Council (Frazier) to the Secretary of State", 9. 10. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 354. Vgl. Wilson Diary, 9. 10. 1918, Calwell, II, S. 135; Hankey, Command, II, S. 855.

⁷⁶Hankey Diary, 13. 10. 1918, Hankey, Command, II, S. 856, und Roskill, Hankey, I, S. 612-613; Balfour an den britischen Botschafter in Washington, Barclay, 13. 10. 1918, in Lansing an Wilson, 14. 10. 1918, Anhang 3, PW 51, S. 334-336. Wilson berücksichtigte zur Erleichterung Londons im wesentlichen diesen Hinweis in seiner Note an die deutsche Regierung vom 23. 10. 1918 (vgl. Teil 2, Kap. 2. 1.).

⁷⁷Lloyd George an Geddes, 12. 10. 1918, PW 51, S. 313.

⁷⁸Riddell Diary, 13. 10. 1918, Riddell, War Diary, S. 371-372. Generalstabschef Wilson notierte über eine Besprechung der Regierungspolitiker: "Everyone angry and contemptuous of [President] Wilson." Diary, 13. 10. 1918, Calwell, II, S. 136.

⁷⁹Riddell Diary, 13. 10. 1918, Riddell, War Diary, S. 371-372. Riddell, bei den Besprechungen des 13. 10. 1918 nicht dabei, hatte sogar den Eindruck, man habe sich auf diese Formel geeinigt, was aber zweifelhaft ist, sonst hätte Lloyd George nicht für die mildere Version der Waffenstillstandsbedingungen zu Lande plädiert, wie sie Foch befürwortete. Hankey, an den Beratungen beteiligt, geht in seinem Kapitel über "unconditional surrender" (M. Hankey, Politics, Trial and Error, Oxford 1950, S. 36 ff.) nicht auf

Sir Geddes' Telegramm vom 13. Oktober im Anschluß an eine Unterredung mit Wilson dürfte Lloyd George ein wenig beruhigt haben. Geddes, der den Bericht in Anwesenheit von Colonel House diktierte, beschrieb die Haltung des Präsidenten gegenüber der deutschen Note als "hardening towards caution". Er habe anerkannt, daß die Zeit für Beratungen mit den Alliierten gekommen sei und sende House unverzüglich nach Europa. Doch habe Wilson erklärt, die von "Naval and Military Officers" auzuarbeitenden Friedensbedingungen müßten eine unnötige Erniedrigung des Feindes vermeiden, mit Ausnahme derjenigen Bedingungen, die eine Verbesserung der Position des Feindes verhindern sollten.⁸⁰ Der britische Diplomat Wiseman informierte London ebenfalls am 13. Oktober, Wilson sei ihm in einem Gespräch "in a mood for caution, consultation and cooperation with us" erschienen. Mißverständnisse in Washington hinsichtlich der alliierten Beratungen in Versailles Anfang Oktober seien ausgeräumt.⁸¹

Als Wilsons zweite Note an die deutsche Regierung⁸² vom 14. Oktober zusammen mit dem Geddes-Telegramm im Kriegskabinett verlesen wurde, meinte Finanzminister Austen Chamberlain unter Anspielung auf den von Wilson indirekt geforderten Regierungswechsel in Deutschland, eine erniedrigendere Bedingung sei kaum denkbar. Balfour war der Ansicht, die nebulöse Passage in der Note "destruction of arbitrary power" sei "capable of a thousand interpretations". Balfour hatte schon im Oktober 1916, noch als Erster Lord der Admiralität, eine Einmischung in Deutschlands innere Angelegenheiten zur Vermeidung nationalistischer Reaktionen abgelehnt.⁸³ In unnachahmlicher Nüchternheit nannte Balfour Wilsons Note nun "one of the most humorous documents ever produced" und amüsierte sich über seinen "most inaccurate style". Er hielt den Präsidenten für einen "first class rhetorician and a very bad draftsman", woraufhin der britische Sonderbotschafter in Washington, Lord Reading, maliziös erwiderte: "What do you expect from a man who typewrites his message in his little room without consulting anyone?"⁸⁴

diese Begebenheit ein, sondern er datiert das erstmalige Auftauchen der Formel "surrender" (ohne das Adjektiv "unconditional") im Ersten Weltkrieg auf die dritte Note Präsident Wilsons an die deutsche Regierung vom 23. 10. 1918, in der es hieß: sollten die USA es weiterhin mit den Militärmachthabern und monarchischen Autokraten in Deutschland zu tun haben, "it must demand, not peace negotiations, but surrender". FRUS, 1918, WW, I, S. 383. Vgl. die folgende Anm. und Teil 2, Kap. 2. 1. Vgl. auch R. Sonntag, *European Diplomatic History 1871-1932*, New York 1961, S. 258-262, bes. S. 261.

⁸⁰Geddes an Lloyd George, 13. 10. 1918, PW 51, S. 325-326; vgl. Lloyd George, WM VI, S. 3290. Was Geddes nicht wissen konnte, war, daß Wilson ihn nur auf Drängen von House empfangen hatte. Der Präsident war über ein Interview von Geddes am 9. 10. äußerst verärgert gewesen. Darin hatte Geddes markige Worte gefunden und unter anderem gesagt: "My business is not to make peace, but to get on with the war. We cannot win by talking of peace. ... Let the Kaiser talk while Foch shoots." Mit einem Ausdruck wie "Unconditional surrender" könne man die alliierte Haltung besser umschreiben. *New York Times*, 10. 10. 1918, PW 51, S. 317, Anm. 3; *House Diary*, 12. 10. 1918, ebda., S. 315.

⁸¹Wiseman an Reading und Drummond (Balfours Sekretär), 13. 10. 1918, PW 51, S. 328; vgl. dazu Reading an Wiseman, 12. 10. 1918, ebda., S. 313-314. Siehe die - wohl von Geddes ausgelöst - sehr negativen Bemerkungen Hankeys über Reading und Wiseman, die dem US-Präsidenten nur schmeichelten und nicht Klartext redeten, *Diary* 24. 10. 1918, Roskill, Hankey, II, S. 620-621.

⁸²Text der Note vom 14. 10. 1918 in FRUS, 1918, WW, I, S. 358-359; eine Zusammenfassung in einem Telegramm Barclays an Balfour, 15. 10. 1918, BDF, WW, 4, S. 61-62.

⁸³Memorandum Balfours, "The Peace Settlement in Europe", 4. 10. 1916, Goldstein, S. 13.

⁸⁴Kriegskabinett, 15. 10. 1918, Tagebuch Jones, 15. 10., *Whitehall Diary*, S. 68-70; Tagebuch Hankey, 15. 10. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 614.

Diese bemerkenswerten Charakterisierungen des US-Präsidenten durch führende britische Regierungspolitiker verraten viel von der Selbsteinschätzung der eigenen professionellen Diplomatie, Geringschätzung der amerikanischen, aber auch Ärger und Kränkung darüber, daß die Initiative bei Kriegsende an jene Macht übergegangen war, die zuletzt und nur als assoziierte Macht in den Krieg eingetreten war, und die im diplomatischen Verkehr mit dem nahezu besiegten Feind Deutschland auf beunruhigende Weise in einer Schiedsrichterstellung zu verharren schien, statt sich eindeutig auf die Seite der Alliierten zu stellen.⁸⁵

Lloyd George beklagte sich im Kabinett, Präsident Wilson falle von einem Extrem ins andere, und er meinte unter Anspielung auf einen Berliner Regierungswechsel, der Präsident nenne nunmehr Bedingungen, die Deutschland nicht akzeptieren könne. Bitter gab er sich überzeugt, die Deutschen würden sich kein zweites Mal an Wilson wenden; von Foch, Haig und Pétain könnten sie demgegenüber etwas Definitives hören.

Balfour machte die Kontinuität britischer Kriegsziele deutlich: er wolle nicht weitergehen, als "making Germany impotent to renew the war, and obtaining compensation".⁸⁶ Er, so Balfour entschieden, wolle Deutschland nicht in den Schlamm treten - eine bemerkenswerte Zurückhaltung angesichts des nahen Sieges aus dem Munde des erfahrensten britischen Regierungspolitikers. Deutschland sollte sich, mit anderen Worten, einfügen in die europäische Mächtekonferenz, seine kriegerischen, hegemonialen Ambitionen aufgeben, andere Länder in Ruhe lassen, dann würde es auch in Ruhe gelassen werden. War es wirklich unmöglich, so legten Balfours Bemerkungen nahe, sich über die Grundlagen der politischen Ordnung in Europa zu verständigen? Dabei wollte sich die Regierung in London so wenig wie möglich die inneren Angelegenheiten Deutschlands einmischen. Im Gegensatz zu Wilson beurteilte man die kriegerische deutsche Politik nicht in erster Linie unter dem Gesichtspunkt der Regierungsform, und demzufolge war deren Beseitigung nicht eine *conditio sine qua non* für die Beendigung des Krieges. Entscheidend waren die außenpolitisch wirksamen Aspekte der deutschen Regierungspolitik, und ein Waffenstillstand mußte greifbare militärische Sicherheiten bieten.

Am 16. Oktober verfaßte Wiseman ein umfangreiches Memorandum über eine Unterredung mit Wilson, in der dieser sein Mißtrauen gegenüber der Berliner Regierung schilderte, aber auch für einen Waffenstillstand plädierte, der den Alliierten genügend Sicherheiten biete, ohne die Deutschen zu erniedrigen oder zu zermalmen.⁸⁷ Wilson zögerte im Gespräch mit Wiseman zwar zunächst, Konsultationen zwischen den Alliierten und House zuzustimmen, da dies den Deutschen den Eindruck geben könne, es werde die Beute verteilt; er erklärte sich aber mit informellen Gesprächen einverstanden.

In den folgenden Tagen zeigte sich, daß im britischen Kriegskabinett die Meinungen über die erwünschten Waffenstillstandsbedingungen geteilt waren. Lord Curzon forderte am 15. Oktober, die Bestimmungen müßten von allen verbündeten Mächten beraten werden. Er schlug vor, in den Waffenstillstandsvertrag bereits die präliminaren Friedensbedingungen einzubeziehen, und nannte die Auslieferung der deutschen Flotte und der Handelsmarine, Wiedergutmachung ("compensations"), Reparationen und Kriegs-

⁸⁵Generalstabschef Wilson notierte trocken, der Präsident "practically ignores us and the French", und plädierte dafür, mit ihm Klartext zu reden, Tagebuch 15. 10. 1918, Calwell, II, S. 136-137.

⁸⁶Kriegskabinett, 15. 10. 1918, Jones Diary, 15. 10., Whitehall Diary, S. 69.

⁸⁷Memorandum Wisemans über eine Unterredung mit Wilson am 16. 10. 1918, PW 51, S. 347-348.

entschädigungen ("indemnities"), die Abtretung Helgolands sowie die Bestrafung der Kriegsverbrecher.⁸⁸ Diese Denkschrift Lord Curzons kann als ein Gegenstück zu den Vorstellungen Präsident Wilsons angesehen werden; sie war aber auch ein aufschlußreicher - wenn auch folgenloser - Beitrag zum Verfahren des Friedensschließens.⁸⁹

Generalstabschef Wilson, unterstützt von Balfour und Bonar Law, forderte am 19. Oktober im Kabinett als Sicherheit für die Erfüllung der alliierten Friedensbedingungen die Besetzung deutschen Territoriums - des westlichen Rheinuferes bzw. des Saargebietes. Als die von Marschall Foch empfohlenen, ähnlich lautenden Bedingungen beraten wurden, äußerten Lloyd George, Kriegsminister Milner und Marschall Haig den Eindruck, daß diese sich nur unwesentlich von einer bedingungslosen Kapitulation unterschieden. Haig, Oberbefehlshaber der britischen Armee, zeichnete in seinem Statement vor dem Kriegskabinett ein eher düsteres Bild vom Zustand der alliierten Armeen. Er empfahl, sich mit dem Rückzug der Deutschen hinter die Grenze von 1870 und der Besetzung Elsaß-Lothringens durch alliierte Truppen zu begnügen.⁹⁰ Außenminister Balfour blieb jedoch fest: er forderte in einem Memorandum vom 20. Oktober, wie zuvor Lord Curzon auch, die Auslieferung der deutschen Flotte als Pfand für die Eintreibung von Reparationen und, abgesehen von Elsaß-Lothringen, die Besetzung zusätzlicher deutscher Gebiete als Sicherheit für die Festlegung der deutschen Ostgrenzen.⁹¹ Balfour brachte also, anders als Foch, die Garantie für die Eintreibung von Reparationen nicht in Zusammenhang mit der Besetzung deutschen Territoriums.

Balfour erhielt am 21. Oktober die Zustimmung seiner Kabinettskollegen für eine Botschaft an Präsident Wilson, mit dem Wunsch nach vorheriger Konsultation der Alliierten und der Warnung, die Deutschen zielten in ihrer Antwortnote an Wilson⁹² auf einen "conditional armistice", was für die verbündete Sache "most disastrous" wäre. Ein Waffenstillstand müsse Sicherheiten bieten gegen eine Wiederaufnahme der Feindseligkeiten, für den Fall, daß die Friedensverhandlungen scheiterten und daß der endgültige Friedensvertrag nicht erfüllt werde. Deshalb wiederholte Balfour seine Forderung nach entsprechenden Vorkehrungen.⁹³ Die Bedingungen des Außenministers kamen einer Kapitulation recht nahe. Nur General Smuts warnte in einer Denkschrift vom 23. Oktober vor der Annahme, die Deutschen würden einen Waffenstillstand unterzeichnen, der de facto eine bedingungslose Kapitulation sei.⁹⁴

⁸⁸Lloyd George, WM VI, S. 3291.

⁸⁹Vgl. dazu Kap. 3. 1.

⁹⁰Haigs Statement ist zusammengefaßt in Lloyd George, WM VI, S. 3300-3303; vgl. Wilson Diary, 19. 10. 1918, Callwell, II, S. 138; Hankey Diary, 19. und 21. 10. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 617-619; Riddell Diary, 19. 10. 1919, War Diary, S. 374. Vgl. auch Pershing, My Experiences in the World War, II, New York 1931, S. 348-349; Renouvin, L'Armistice, S. 199-200.

⁹¹Lloyd George, WM VI, S. 3305.

⁹²Zur dritten deutschen Note vom 20. 10. 1918 FRUS, 1918, WW, I, S. 380-381.

⁹³Balfour an Barclay, 21. 10. 1918, Kopie am 22. 10. an Wilson übergeben, PW 51, S. 411-412; Wilson Diary, 21. 10. 1918, Callwell, II, S. 139-140.

⁹⁴Lloyd George, WM VI, S. 3299-3307.

2. 2. Sicherheit zu Lande und zur See. Die britische Delegation und die Pariser Beratungen über den Waffenstillstand im November 1918

Als am 29. Oktober 1918 in Paris die Beratungen über die Waffenstillstandsbedingungen für Deutschland und Österreich begannen, gewann der amerikanische Unterhändler Colonel House den Eindruck, Lloyd George halte die von Marschall Foch vorgeschlagenen Bestimmungen zu Lande, aber auch die von den Admirälen geforderten Bedingungen zur See für "too severe".⁹⁵ In der Tat bewegte den britischen Premier, obwohl er stets auf einem Sieg über Deutschland bestanden hatte, nach über 4 Jahren zermürbenden Krieges die Frage, ob die Deutschen die von den Verbündeten vorgelegten Bedingungen ablehnen würden.⁹⁶ Eine Fortsetzung des Krieges bis zur Kapitulation und Besetzung Deutschlands hätte eine weitere Belastung der schwindenden britischen Ressourcen nach sich gezogen: Menschen, Kriegsmaterial und Finanzen. In Lloyd Georges Vorsicht zeigt sich ein Argumentationsmuster, das später auf der Friedenskonferenz regelmäßig wiederkehren sollte: der Premier sah die den Deutschen vorgelegten Bedingungen - ob Bestimmungen des Waffenstillstands, ob Friedensbedingungen - immer auch unter dem Aspekt, ob mit einer deutschen Unterschrift zu rechnen war. Natürlich bot sich der Hinweis auf die deutsche Unterschrift auch immer dann an, wenn es galt, aus britischer Sicht überzogenen Vorschlägen anderer, etwa der Pariser Regierung, entgegenzutreten.

Beispielhaft zeigte sich Lloyd Georges Auftreten bei dem Teil der Waffenstillstandsbedingungen zu Lande, dem Marschall Foch eine überragende Bedeutung beimaß: der Besetzung und Sicherung der Rheinlinie durch alliierte Truppen. Im Gespräch mit House sagte der Premier, es könne unklug sein, "to insist on the occupation of the east bank of the Rhine".⁹⁷ Im Obersten Kriegsrat am 1. November äußerte Lloyd George einige Bedenken angesichts einer Besetzung des Rheinlandes, der Brückenköpfe und der Städte Köln, Koblenz und Mainz, die Marschall Foch forderte. Dabei gab Lloyd George die Befürchtung Marschall Haigs wieder, die Alliierten könnten die von Foch gewünschten drastischen Bedingungen möglicherweise nicht durchsetzen, äußerte auch seine Sorge, daß Deutschland einen so drakonischen Waffenstillstand nicht unterzeichnen werde.⁹⁸ Hinter dieser Sorge stand die Annahme, das Rückgrat der deutschen Armee sei noch keineswegs gebrochen, so daß die Alliierten nicht in der Position wären, eine Stellung am Rhein zu verteidigen und beliebige Bedingungen zu diktieren. Eine im Rahmen des Waffenstillstands erstmalige Besetzung deutschen Territoriums war ja eine viel weitreichendere Bestimmung als die Verfügung einer umfangreichen Entwaffnung deutscher Truppen.

Haig hatte seine Position auch in den Beratungen der Oberbefehlshaber der Verbündeten am 25. Oktober in Senlis vertreten. Der britische Oberkommandierende hielt es

⁹⁵House an Wilson, 30. 10. 1918, IP IV, S. 120-121; PW 51, S. 516. Auch Generalstabschef Wilson bezeichnete - eher affirmativ - die militärischen Bedingungen als "very stiff", Tagebuch 4. 11. 1918, Calwell, II, S. 147.

⁹⁶Siehe z. B. die Sitzung des Obersten Kriegsrats, 1. 11. 1918 (nachmittags), J. de Launay (Hg.), *Sécrets diplomatiques 1914-1918*, Brüssel u. a. 1963, S. 123.

⁹⁷House an Wilson, 30. 10. 1918 (Nr. 12), IP IV, S. 121; PW 51, S. 516.

⁹⁸Protokoll der Besprechung am 1. 11. 1918 (vormittags), *The Intimate Papers of Colonel House. Arranged as a narrative by Charles Seymour*, Vol. IV, London 1928 (im folg. abgekürzt als IP IV), S. 121-125; Hankey Diary, 1. 11. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 625.

nach wie vor für ausreichend, auf der Evakuierung der besetzten Gebiete in Belgien und Frankreichs sowie der Räumung Elsaß-Lothringens durch die deutschen Truppen zu bestehen.⁹⁹ Marschall Foch, der Haigs Position für völlig unzureichend hielt, da die deutschen Truppen sich in gesicherte Stellung östlich des Rheins begeben könnten, berücksichtigte sie in seinen eigenen Empfehlungen vom 26. Oktober mitnichten.¹⁰⁰ Haig wurde in seinen Bedenken, wie oben gesehen, auch von dem britischen Generalstabschef Wilson nicht unterstützt, und auf der Ebene der Politiker hatte Balfour wiederholt greifbare Garantien gegen eine Wiederaufnahme des Krieges durch Deutschland gefordert.

Wie Foch am 1. November im Obersten Kriegsrat erklärte, könne er Haigs Empfehlungen nicht akzeptieren; sie beließen die Reichswehr in einer günstigeren Ausgangsposition für die Sammlung der Truppen und die Wiederaufnahme der Feindseligkeiten. Foch stellte klar, die Alliierten müßten für den Fall, daß Deutschland den Waffenstillstand breche, in einer Position sein, das Reich zu zerstören. Mit anderen Worten: Foch forderte Waffenstillstandsbedingungen, gleichbedeutend mit einer bedingungslosen Kapitulation.¹⁰¹ Nachdem Foch betonte, ohne die Kontrolle des Rheins könnten die Verbündeten niemals "master of Germany" sein, zeigte sich Lloyd George am Ende geneigt, Fochs Argumenten zuzustimmen.¹⁰² Ministerpräsident Clemenceau hatte ihm bereits am 30. Oktober erklärt, er könne sich in der französischen Deputiertenkammer nicht halten, wenn die Besetzung auch des östlichen Rheinufers nicht Teil des Waffenstillstandes wäre, insbesondere nach der langjährigen Besetzung französischen Bodens durch deutsche Truppen. Clemenceau gab aber sein Ehrenwort, Frankreich werde seine Truppen zurückziehen, wenn die Friedensbedingungen erfüllt worden seien.¹⁰³

So nobel diese Äußerung auf Lloyd George und House wirken mochte: der französische Regierungschef hatte bereits in diesem frühen Stadium sehr deutlich gemacht, daß sein Land nicht nur für einen kurzen Zeitraum auf Garantien bestehen werde. Denn Clemenceau sagte nicht, die Truppen sollten mit dem Eintreten des Kriegszustandes wieder abgezogen werden, sondern nachdem die Friedensbedingungen erfüllt wären! Je nachdem wie diese ausfielen, konnte der Truppenabzug von deutschem Boden über viele Jahre hinausgezögert werden.

Abgesehen von der delikatsten Frage der Besetzung des Rheinlandes und der Brückenköpfe hatten die britischen Politiker im Obersten Kriegsrat keine wesentlichen Einwände mehr gegen Fochs Entwurf für die Waffenstillstandsbedingungen zu Lande. Diese wurden am 4. November 1918 im Obersten Kriegsrat gebilligt.¹⁰⁴ Die deutschen Truppen mußten sich aus den besetzten Gebieten zurückziehen (Punkt 2), die Alliierten besetzten drei Brückenköpfe am Rhein, die linksrheinischen Gebiete mußten als Pfand für die Zahlung von Reparationen evakuiert werden, und auf dem rechten Rheinufer sollte eine 10 km breite neutrale Zone eingerichtet werden (Punkt 5). Weitere Bestimmungen

⁹⁹Foch, *Mémoires*, II, S. 281-283; Pershing, *Experiences*, II, S. 359; A. Tardieu, *La Paix*, Paris 1921, S. 67 f., Renouvin, *L'Armistice*, S. 202 f.

¹⁰⁰Der Entwurf Fochs vom 26. 10. 1918 ist abgedruckt in Tardieu, S. 69-71.

¹⁰¹Oberster Kriegsrat, 1. 11. 1918, britische Notizen, IP IV, S. 122-123. Vgl. Tardieu, S. 68 ff.

¹⁰²Oberster Kriegsrat, 1. 11. 1918, IP IV, S. 121-126.

¹⁰³House an Wilson, 30. 10. 1918, PW 51, S. 516; IP IV, S. 120-121.

¹⁰⁴Oberster Kriegsrat, 4. 1. 1918, Launay, S. 142-153.

waren die Auslieferung von Kriegsmaterial (Punkt 4), die einseitige Freilassung von Kriegsgefangenen (Punkt 10), der Rückzug der deutschen Truppen im Osten auf Reichsgebiet in den Grenzen vom 1. August 1914, die den Verbündeten auch zugänglich gemacht werden mußten, und die Annulierung des Vertrages von Brest-Litowsk (Punkte 12-16).¹⁰⁵ In den "General clauses" des Vertrages war "Reparation for damage done" vorgesehen.¹⁰⁶

Für mindestens ebenso wichtig wie die Waffenstillstandsbedingungen zu Lande hielten die britischen Vertreter im Obersten Kriegsrat die Bestimmungen zur See. Ein kurzer historischer Rückblick kann dies erklären.

Bekanntlich ist das 19. Jahrhundert als die Zeit der Pax Britannica in die Geschichte eingegangen.¹⁰⁷ Großbritannien erreichte den "relativen Höhepunkt" seiner Macht etwa um 1860, doch blieb London bis zum Ersten Weltkrieg die politisch und mit Abstrichen auch noch wirtschaftlich führende Weltmacht.¹⁰⁸ Neben dem Finanzsektor, den Produktionskapazitäten und dem Kolonialreich gründete die britische Position nicht zuletzt in der militärischen Überlegenheit der Royal Navy, der britischen Hochseeflotte.¹⁰⁹ Seit dem Frieden mit Frankreich im Jahre 1814¹¹⁰ war die maritime Position Großbritanniens stetig gewachsen.

Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts hatte das Deutsche Reich die britische Weltstellung herausgefordert. Bereitete der wirtschaftliche Wettbewerb mit Deutschland der britischen Industriemacht schon genügend Probleme, so traf die deutsche maritime Rüstung seit 1898 den Lebensnerv der Inselmacht und seines Empire. Der deutsch-britische Antagonismus zur See in Gestalt des Flottenwettrüstens war zu einer entscheidenden Vorbedingung des Weltkrieges geworden.¹¹¹ Der sogenannte "Two-Power-Standard", demzufolge die Royal Navy so stark zu sein hatte wie die zweit- und drittstärksten Flotten

¹⁰⁵Die Waffenstillstandsbedingungen zu Lande sind abgedruckt in Lloyd George, WM VI, S. 3427-3433, ferner House an Außenminister, 11. 11. 1918, WW, I, S. 495. Französischer Text in Renouvin, l'Armistice, S. 415-422; deutscher Text in Waffenstillstand 1918-1919, Bd. 1, Berlin 1928 (im folg. abgekürzt als WS 1918/19).

¹⁰⁶Conditions of an Armistice with Germany (D.), House an Außenminister für Wilson, 4. 11. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 466; für die endgültige Fassung House an Außenminister, 11. 11. 1918, ebda., S. 496; vgl. Bliss an Baker, für Wilson, 3. 11. 1918, PW 51, S. 571.

¹⁰⁷J. Dülffer, Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen 1899-1907 in der internationalen Politik, Berlin 1981, S. 138. J. Droz, Histoire diplomatique de 1648 à 1919; Paris 1952, S. 137 ff., sieht die britische Präponderanz in den Jahrzehnten zwischen 1715 und 1789 gegeben. Vgl. Hildebrand, British Interests und Pax Britannica. Grundfragen englischer Außenpolitik im 19. und 20. Jahrhundert, in: HZ 221 (1975), S. 623-639; vgl. ders., >British Interests< als Staatsräson. Grundlagen britischer Außenpolitik im 19. Jahrhundert; in: Mitteilungen der Gesellschaft der Freunde der Universität Mannheim, 22 (1973), S. 2-8.

¹⁰⁸So die Analyse P. Kennedys, Aufstieg, S. 240-51, Zit. 240; ferner 353. Vgl. die bei R. Fiebig-von Hase, The United States and Germany in the World Arena, 1900-1917, in: Confrontation and Cooperation. Germany and the United States in the Era of World War I, 1900-1924 (ed. by H.-J. Schröder), Providence 1993, S. 37-41, genannten statistischen Daten, auch im Vergleich mit Deutschland und den USA.

¹⁰⁹Vgl. A. Marder, From the Dreadnought to Scapa Flow: The Royal Navy in the Fisher Era, 1904-1919, Vol. I-V, London, 1961-1970.

¹¹⁰Vgl. dazu K. Griewank, Der Wiener Kongreß und die europäische Restauration 1814/15, 2. Aufl. Leipzig 1954, S. 75 ff.; Kissinger, Gleichgewicht, S. 168 ff., Schroeder, Transformation, S. 477 ff.

¹¹¹Dazu P. Kennedy, The Rise of the Anglo-German Antagonism 1860-1914, London 1980, S. 251-88, 410-32; Berghahn, Des Kaisers Flotte und die Revolutionierung des Mächtesystems vor 1914, in: J. C. G. Röhl (Hg.), Der Ort Kaiser Wilhelms II. in der deutschen Geschichte, München 1991, S. 173-188; G. A. Craig, Deutsche Geschichte 1866-1945, München 1980, S. 269 ff.; T. Schieder, Europa im Zeitalter der Nationalstaaten und europäische Weltpolitik bis zum I. Weltkrieg, in: ders. (Hg.), Handbuch der europäischen Geschichte, Bd. 6, 3. Aufl. Stuttgart 1973, S. 155.

der Konkurrenten zusammen, läßt sich bis in das Jahr 1889 zurückverfolgen; allerdings bezog er sich noch auf die Flotten Frankreichs und Rußlands.¹¹²

Als noch gefährlicher im Vergleich zur deutschen Schlachtflotte hatte sich im Krieg die deutsche Unterseeflotte erwiesen. Vor allem in der zweiten Phase des Weltkrieges war eine beträchtliche Zahl britischer Kriegs- und Handelsschiffe dem unbeschränkten deutschen U-Boot-Krieg zum Opfer gefallen, abgesehen von dem damit verbundenen Verlust an Menschenleben.¹¹³ Auf der anderen Seite hatte sich die Überlegenheit der britischen Schlachtflotte und die von der Royal Navy überwachte Wirtschafts- und Handelsblockade gegen Deutschland als ein entscheidendes Instrument erwiesen, um Deutschland in seinem "Griff nach der Weltmacht" erfolgreich niederringen zu können.¹¹⁴

Aus diesen Gründen sah vor allem die britische Admiralität im Oktober und November 1918 ihr vorrangiges Ziel darin, mit der deutschen Kriegsflotte die maritime Bedrohung des britischen Empire dauerhaft auszuschalten und auf diese Weise eine Voraussetzung deutscher Großmachtpolitik zu eliminieren.¹¹⁵ Der erste Lord der Admiralität, Geddes, drängte auf ein "surrender of so much of Germany's naval and military power as to reduce her to a second-class power".¹¹⁶ Dies erklärt, warum die britischen Admiräle die Auslieferung nicht nur der deutschen U-Boote, sondern eines Großteils der Schlachtflotte verlangten, auch wenn letztere in den entscheidenden Kriegswochen im Herbst 1918 keine wesentliche Rolle gespielt hatte. Auch die Insel Helgoland sollte im Rahmen des Waffenstillstands übergeben werden. Der Waffenstillstand mußte genutzt werden, um alle Teile der deutschen Schlachtflotte unschädlich zu machen; die Waffenstillstandsbedingungen zur See sollten die maritimen Friedensbedingungen weitgehend vorwegnehmen.¹¹⁷ Deutschland sollte nach britischen Plänen auch einen Teil seiner Handelsflotte als Kriegsentschädigung abtreten.

Obwohl die führenden Regierungspolitiker die drastischen Forderungen der Admiralität skeptisch sahen, instruierte das Kriegskabinett die britische Delegation für die bevorstehenden Verhandlungen in Paris: "The naval conditions of the armistice should represent the admission of German defeat by sea in the same degree as the military conditions recognise the corresponding admission of German defeat by land."¹¹⁸

¹¹²Dülffer, S. 139.

¹¹³Nach J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, London 1970, S. 106 f., waren die materiellen Verluste der Briten zu See immens: ca. 2. 500 zivile Schiffe im Wert von 540 Mio. Pfund bzw. 10, 8 Milliarden Reichsmark.

¹¹⁴Dazu Fischer, *Griff nach der Weltmacht*, 4. Aufl. Düsseldorf 1977. Zu den "cumulative effects" der Blockade Hankey, *Command*, II, S. 858 (zit. sein Memorandum an Asquith vom 23. 6. 1915).

¹¹⁵Die Admiräle Wemyss (First Sea Lord) und Beatty forderten am 19. 10. im Kriegskabinett die Auslieferung nahezu der gesamten deutschen Hochseeflotte und Unterseeboote sowie die Fortsetzung der Blockade, *Wilson Diary*, 19. 10. 1918, *Calwell*, II, S. 138; *Roskill*, *Hankey*, I, S. 617; *Hankey Diary*, 21. und 26. 10. 1918, ebda., S. 619-621. Vgl. *Roskill*, *Naval Policy between the Wars*, Vol. I: *The Period of Anglo-American Antagonism 1919-1929*, London 1968, S. 73-74.

¹¹⁶Kriegskabinett, 25. 10. 1918, *D. F. Trask*, *Captains and Cabinets. Anglo-American Naval Relations, 1917-1918*, Columbia, 1971, S. 324, für das Folg. allg. S. 318-355.

¹¹⁷Admiral Beatty, der Oberkommandierende der Flotte, im Kriegskabinett, 21. 10. 1918, *Wilson Diary*, 21. 10., *Calwell*, II, S. 139; *Trask*, *Captains*, S. 323.

¹¹⁸Kriegskabinett, 26. 10. 1918, *Trask*, *Captains*, S. 326.

Die Einigung über die Waffenstillstandsbedingungen zur See erwies sich in den Pariser Beratungen als nicht einfach. Die Vertreter der britischen Admiralität konnten sich im Allied Naval Council mit ihrer harten Linie allerdings weitgehend durchsetzen.¹¹⁹ Ähnlich wie in den Beratungen über die militärischen Bedingungen stand der Premier zwischen Foch und seinen eigenen Militärberatern. Diesmal waren jedoch die Rollen verteilt: Die britischen Admiräle übten Druck auf Lloyd George aus, massive Sicherheiten zur See zu verlangen, während Foch sich ganz auf die Bestimmungen zu Lande konzentrierte und zu drastische Bedingungen zur See ablehnte, in der Sorge, Deutschland würde so den Waffenstillstand nicht unterzeichnen.¹²⁰ So hatte Foch lediglich die Auslieferung von 150 U-Booten vorgesehen.¹²¹

Lloyd George teilte zwar die Ansicht, Deutschland müsse auch zur See die Offensivkraft genommen werden, doch er hielt die Forderung der britischen Vertreter im Allied Naval Council, Geddes und Admiral Hope, für "rather excessive": daß nämlich Deutschland nicht nur sämtliche Unterseeboote, sondern auch einen Großteil seiner Hochseeflotte an die Alliierten ausliefern solle - zehn Kriegsschiffe der ersten Klasse, sechs Panzerkreuzer und 50 Zerstörer. Lloyd George meinte, auf die Auslieferung der Kreuzer werde man wohl nicht verzichten können, da Deutschland hier ein erhebliches Übergewicht besitze, das Großbritannien erst 1921 wettmachen könne. Bei den Kriegsschiffen sei es umgekehrt, weswegen man diese internieren könne. Taktisch geschickt, zögerte der Premier die Entscheidung hinaus, in dem Wissen, daß die Zustimmung der Regierung Österreich-Ungarns zu den Waffenstillstandsbedingungen die Position Deutschlands weiter schwächen werde.¹²² Er sagte zwar, in diesem Fall könne man Deutschland jegliche Bedingungen diktieren, doch dürfte er im Gegenteil damit gerechnet haben, seinen Admirälen den Wind aus den Segeln nehmen zu können.

So kam es dann auch: nachdem die Regierung in Wien am 3. November den Waffenstillstand akzeptiert hatte, schlug der Premier schließlich vor, sämtliche deutschen Überseeschiffe lediglich in neutralen Häfen zu internieren.¹²³ Dieser Vorschlag, den auch US-Admiral Benson teilweise befürwortete, wurde am 4. November schließlich gegen das Votum der britischen und französischen Admiralität angenommen.¹²⁴ Auch über Marschall Fochs Bedenken hatten sich die britischen Politiker letztlich hinweggesetzt.

Laut den maritimen Bestimmungen sollten alle deutschen Untersee-Boote binnen 14 Tagen zur Internierung in britischen Häfen ausgeliefert werden; die fahruntüchtigen U-Boote waren zur alliierten Bewachung abzurüsten (Punkt 22). Die Kriegsschiffe der deutschen Hochseeflotte (sechs Panzerkreuzer, zehn Kriegsschiffe, acht kleine Kreuzer, 50 neueste Zerstörer) sollten nach Abrüstung in Häfen der Alliierten (nicht in neutralen

¹¹⁹Beratung des Allied Naval Council, 28. 10., 1. 11. und 4. 11. 1918, Trask, Captains, S. 331-332, 343-345, 347.

¹²⁰Oberster Kriegsrat, 1. 11. 1918, Auszüge in IP IV, S. 129-131. Vgl. auch Lloyd George, WM VI, S. 3304-3305

¹²¹Tardieu, S. 73.

¹²²Oberster Kriegsrat, 1. 11. 1918, IP IV, S. 129-132; und 2. 11. 1918, Launay, S. 131-132, vgl. House Diary, 2. 11. 1918, IP IV, S. 132-133; vgl. Tardieu, S. 77; Renouvin, l'Armistice, S. 207-208.

¹²³Oberster Kriegsrat, 3. 11. 1918, Auszüge in IP IV, S. 133; und 4. 11. 1918 (vormittags), IP IV, S. 129-132; Launay, S. 139-141.

¹²⁴Oberster Kriegsrat, 4. 11. 1918 (nachmittags), Launay, S. 150-152. Hankey Diary, 4. 11. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 627. Vgl. Roskill, Naval Policy, S. 74, Trask, Captains, S. 348.

Häfen) interniert, die übrigen Schiffe in noch festzulegenden deutschen Häfen bewacht werden (Punkt 23). Deutschland hatte freien Zugang zur Ostsee zu gewähren (Punkt 25) und mußte unter Zurücklassung sämtlichen Kriegsmaterials die belgische Küste und die belgischen Häfen evakuieren (Punkt 28). Auch alle Schwarzmeerhäfen mußten verlassen werden (Punkt 29). Schließlich mußten den Verbündeten alle Handelsschiffe zurückgegeben werden (Punkt 30).¹²⁵ Da es sich nach Abschluß des Waffenstillstandes als schwierig erwies, für die geplante Internierung der deutschen Flotte geeignete neutrale Häfen zu finden, wurde ein großer Teil der deutschen Kriegsflotte später in der Bucht von Scapa Flow auf den Orkney-Inseln interniert.¹²⁶

Zusammengefaßt, schlugen sich in den Waffenstillstandsbestimmungen zur See vor allem die britischen Interessen nieder. Damit hatte London bereits wichtige Kriegsziele erreicht, und es kam Lloyd George sehr gelegen, daß Colonel House seine Position unterstützt hatte.¹²⁷ Die britische Vorherrschaft zur See schien zunächst gesichert zu sein, auch wenn am Horizont eine anglo-amerikanische Flottenrivalität aufschien.¹²⁸

Was das Fortbestehen der Handelsblockade gegen Deutschland anbetraf, versprach es in britischen Augen ein wirkungsvolles Druckmittel zur Erzwingung der Waffenstillstandsbedingungen zu sein.¹²⁹ Mit dem Thema der Blockade war allerdings die umstrittene Frage der Freiheit der Meere untrennbar verbunden. Die Überlegenheit der britischen Flotte, das Juwel der Militärmacht des Empire, sorgte dafür, daß Handelsschiffe jeder Herkunft von britischen Kriegsschiffen zu Blockadezwecken abgefangen und kontrolliert werden konnten, gegebenenfalls mit der Folge einer Beschlagnahmung der Fracht.

2. 3. Eine Pax Americana? Die britische Regierung und Präsident Wilsons Programm der Vierzehn Punkte

Parallel zu den Pariser Verhandlungen über den Waffenstillstand berieten die Verbündeten Ende Oktober und Anfang November 1918 über das Vierzehn Punkte-Programm US-Präsident Wilson.¹³⁰ Dabei ging es um die Frage, ob die amerikanischen Friedenspläne auch für die europäischen Verbündeten als verbindlich gelten konnten.

In den Vierzehn Punkten, die Wilson wenige Tage nach der Erklärung von Lloyd George zu den britischen Kriegs- und Friedenszielen bekannt gegeben hatte, sah der britische Regierungschef grundsätzlich eine brauchbare Leitlinie für die bevorstehenden Friedensverhandlungen, und er konstatierte eine grundsätzliche Übereinstimmung mit den britischen Zielen.¹³¹ Aber in seinen Augen waren die Vierzehn Punkte "phrased in the language of vague idealism which, in the absence of practical application, made

¹²⁵Conditions of an Armistice with Germany. E. Naval Conditions; House an Außenminister für Wilson, 4. 11. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 466-468, mit der Ergänzung auf S. 497. Der französische und deutsche Text der Bedingungen samt den deutschen Vorbehalten und Fochs Entgegnung in WS 1918/19, S. 23-58 bzw. S. 74-89; der englische Text in Lloyd George, WM VI, S. 3427-3442. Vgl. Walworth, Moment, S. 51-52.

¹²⁶Trask, Captains, S. 356 f.

¹²⁷Vgl. Teil 2, Kap. 2. 2.

¹²⁸Vgl. Teil 2, Kap. 2. 3.

¹²⁹Krüger, Die Außenpolitik der Republik von Weimar, Darmstadt 1985, S. 45 ff..

¹³⁰Vgl. Teil 2, Kap. 1. 2. und 2. 3.

¹³¹Vgl. etwa die Rede Lloyd Georges vom 18. 1. 1918, Scott, S. 240-245.

them capable for more than one interpretation".¹³² Auch wurde in London der Notenwechsel zwischen Wilson und der deutschen Reichsregierung mit erheblicher Skepsis beobachtet. Denn als sich die militärische Niederlage Deutschlands abzuzeichnen begann, erklärte sich Berlin Anfang Oktober 1918 in Windeseile bereit, die Vierzehn Punkte als Grundlage eines Waffenstillstands zu akzeptieren. In britischer Sicht gab es auch einige entscheidende Nachteile in Wilsons Programm: vor allem die Punkte 2, 7 und 8, die sich auf die Freiheit der Meere bezogen und auf die Wiedergutmachung der von den Deutschen verursachten Schäden - auf Kompensation im weitesten Sinne. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt als Premierminister, in einer als Antwort auf die deutsche Friedensnote gedachten Rede, hatte Lloyd George Restitutionen und Reparationen als unabdingbare Voraussetzung eines Friedens bezeichnet.¹³³

Hinsichtlich der Bedeutung der Vierzehn Punkte Wilsons für einen Waffenstillstand legte der politische Ausschuß der britischen Kriegsmission in Washington am 9. Oktober 1918 ein Memorandum zu der ersten deutschen Friedensnote vor. Darin hieß es, Wilsons Reden Anfang des Jahres 1918 "cannot.. be understood as a full recitation of the conditions of peace". Verwiesen wurde darauf, daß seit diesen Reden der Vertrag von Brest-Litowsk, der Frieden von Bukarest mit Rumänien und die deutsche Frühjahrs-offensive stattgefunden hätten. Es sei, so die Denkschrift weiter, daher "impossible to grant any armistice to Germany which does not give the Entente full and acceptable guarantees that the terms must be a clear understanding that Germany accepts certain principles as indisputable". Allenfalls über einige Details von Waffenstillstandsbedingungen könnten Verhandlungen akzeptiert werden.¹³⁴

Auch im Foreign Office setzte man sich sehr kritisch mit den Vierzehn Punkten auseinander. Eine Denkschrift des Political Intelligence Department vom 12. Oktober wies darauf hin, ungewöhnlicherweise handle es sich nicht um ein "single formal statement" als Grundlage für Verhandlungen, sondern um eine Anzahl von Reden, in denen nur allgemeine Prinzipien erörtert würden. Mit Blick auf Belgien las man über die Bedeutung und die Reichweite des Terminus "restored", "no mention is made of reparation for injuries done to individuals apart from damage to property". Auch gehe der betreffende Punkt nicht ein auf Entschädigungen für Zwangsarbeit, Deportationen oder physische Schäden an Personen im Verlauf der Kriegshandlungen.¹³⁵ Die Kritik, daß der Begriff "reparation" unerwähnt bleibe, bezog sich indirekt darauf, daß Großbritannien eigene Ansprüche nicht würde geltend machen können. Das Memorandum wies auch auf die unbefriedigenden Aussagen der Vierzehn Punkte zu den maritimen Angelegenheiten hin, etwa der deutschen U-Boot-Kriegführung und der Freiheit der Meere, und zur Regelung des deutschen Kolonialbesitzes. Überdies wurde die Unschärfe der Vorschläge Wilsons mit Blick auf verschiedene staatlich-territoriale Fragen in Mittel-, Ost- und Südosteuropa bemängelt.

¹³²Lloyd George, WM VI, S. 3284, vgl. WM V, S. 2488-2489.

¹³³Rede Lloyd Georges, 19. 12. 1916, Scott, S. 17.

¹³⁴Memorandum des Policy Committee, British War Mission in Washington, 9. 10. 1918, Auszüge bei Lloyd George, WM VI, S. 3285.

¹³⁵"Memorandum on President Wilson's Speeches as a Basis of Negotiation", 12. 10. 1918, D. H. Miller, My Diary at the Conference of Paris. With Documents, Vol. I-IX, New York 1924 (im folg. abgekürzt als DCP I-X), hier Vol. II, Doc. 11, S. 59-68, hier S. 59, 61, 64-65. Vgl. H. Nelson, S. 58).

Auch der Chef des Foreign Office, Balfour, sorgte sich über Wilsons unilaterales Vorgehen bei den Grundfragen des Friedensschließens mit Deutschland. In einem Telegramm nach Washington erklärte er, seine Regierung stimme mit dem "general tenor of the President's policy" überein. Er wies aber auf die bislang fehlende Diskussion über die Vierzehn Punkte hin, "to some of which His Majesty's Government would object most strongly". Balfour regte eine baldige Diskussion über die fraglichen Punkte an und legte Wert auf die Feststellung, den Alliierten dürfe "the necessary freedom of action in the settlement of the final terms in the Peace Conference" nicht vorenthalten werden.¹³⁶ Am gleichen Tag beschwerte sich Lloyd George bei einem Freund über Wilson: "What do the Fourteen Points mean? They are very nebulous."¹³⁷

Als Chef der britischen Delegation bestand Lloyd George dann während der Pariser Verhandlungen über die Vierzehn Punkte auf zwei entscheidenden Vorbehalten: erstens die Frage der Wiedergutmachung, zweitens die Bedeutung der sogenannten Freiheit der Meere. Mit den übrigen Punkten des Wilson-Programms zeigte der Premier sich bereits in der ersten Sitzung des Obersten Kriegsrates am 29. Oktober einverstanden.¹³⁸

Der erste Kritikpunkt betraf die von Washington geforderte Freiheit der Meere, verstanden als ein freier Schiffsverkehr nicht nur in Friedens-, sondern auch in Kriegszeiten. Über die Behinderung des amerikanischen Handelsschiffahrt durch den deutschen U-Boot-Krieg waren die Vereinigten Staaten in den Krieg hineingezogen worden. Doch die Regierung in Washington stieß sich auch ganz erheblich an der britischen Praxis einer maritimen Blockade. Der amerikanische Vorstoß, London auf die Freiheit der Meere zu verpflichten, bedrohte nach britischer Wahrnehmung das eigene Selbstverständnis als maritime Großmacht.¹³⁹ Ebenso wie die britische Regierung daher auf harten Waffenstillstandsbedingungen zu See mit Deutschland bestand, bekämpfte sie die Herausforderung durch die Vereinigten Staaten anderer Stelle. Tatsächlich dürfte es dem Premierminister äußerst ungelegen gekommen sein, daß nun, wo der Waffenstillstand mit Deutschland so nahe schien, Präsident Wilson ein Kapitel in anglo-amerikanischer Rivalität eröffnete. Sir Geddes hatte Lloyd George am 13. Oktober aus Washington informiert, mit Blick auf die Freiheit der Meere sei Wilsons Position noch "unformed"; jedoch solle kein Land im Rahmen des Völkerbundes seine Seemacht ohne dessen Zustimmung zur Zerstörung eines Feindes einsetzen.¹⁴⁰ Wiseman hielt zwar Wilsons Meinung fest, daß Großbritannien, eine Art "naval police for the world", diese Rolle in der Vergangenheit zwar nicht mißbraucht habe. Doch dürften die britischen Regierungspolitiker sehr verwundert die Ansicht Wilsons aufgenommen haben, eine tiefere Ursache des Krieges gründe auch in der Angst und Eifersucht der Deutschen angesichts der britischen Hegemonie zur See - ein laut Wilson zwar ungerechtfertigtes, doch nichtsde-

¹³⁶Balfour an Barclay, 13. 10. 1918, in Lansing an Wilson, 14. 10. 1918, Anhang 3, PW 51, S. 336.

¹³⁷Riddell Diary, 13. 10. 1918, War Diary, S. 371.

¹³⁸So Lloyd George, MC I, S. 40 ff., und House an Wilson, 30. 10. 1918, (I. Floto, Colonel House in Paris. A Study of American Policy at the Paris Peace Conference 1919; Aarhus 1973, S. 52, gegen H. Nelson, S. 78).

¹³⁹Vgl. zu den anglo-amerikanischen maritimen Beziehungen allgemein Trask, Captains.

¹⁴⁰Geddes an Lloyd George, 13. 10. 1918, PW 51, S. 325-326; vgl. Lloyd George, WM VI, S. 3290. Zur Geddes-Mission Trask, Captains, S. 283-312.

stoweniger reales Gefühl.¹⁴¹ Aus Londoner Sicht konnten diese Worte kein gutes Omen für die bevorstehenden Konsultationen sein.

Als Colonel House während der Pariser Verhandlungen über die Vierzehn Punkte deutlich hartnäckiger auftrat als bei der Erörterung der Waffenstillstandsbedingungen, war es daher kein Wunder, daß auf britischer Seite die Forderung nach der Freiheit der Meere, Punkt 2 des Wilson-Programms, stürmisch diskutiert wurde.¹⁴²

Entschieden verteidigte Lloyd George das nationale Interesse seines Landes gegen die USA. Er machte am ersten Tag der Beratungen keinen Hehl daraus, daß die Vierzehn Punkte für die britische Regierung bislang kein gültiges Friedensprogramm darstellten. Wie Lloyd George klarstellte, sei die Frage der Waffenstillstandsbedingungen mit der der Friedensbedingungen verknüpft. Wilson habe "invité les Allemands à se soumettre à nos [die Alliierten] conditions de l'armistice", unter der Voraussetzung, daß die Vierzehn Punkte von den Deutschen und den Alliierten akzeptiert würden. Daher, so Lloyd George weiter, müßten die Alliierten sich über ihre Haltung zu den Vierzehn Punkten verständigen; wenn sie nichts Gegenteiliges sagten, gingen die Deutschen und Wilson davon aus, daß sie die Vierzehn Punkte akzeptierten.¹⁴³ Etwas schärfer gefaßt heißt es in den britischen Notizen, "if the Allies agreed to an armistice, unless something definite was said to the contrary, they would be committed to President Wilson's peace terms". Lloyd George vergewisserte sich bei House, ob seine Darstellung korrekt sei, was dieser ausdrücklich bejahte. Als Clemenceau einwarf, hinsichtlich der Vierzehn Punkte nicht konsultiert worden zu sein und fragte, ob die britische Regierung sich daran gebunden fühle, antwortete Lloyd George, "that this was not the case now".¹⁴⁴

Daraufhin kam der Premier auf seine Vorbehalte zu sprechen. Es sei für die britische Regierung unmöglich, Punkt zwei zuzustimmen. Wäre die Freiheit der Meere während des Krieges in Kraft gewesen, hätte Großbritannien keine Macht besessen, eine Blockade gegen Deutschland zu errichten. Doch habe die Blockade beinahe so viel zum Zusammenbruch Deutschlands beigetragen wie die militärischen Operationen. Deutschland habe unter der Knappheit an Lebensmitteln, Kupfer, Gummi, Wolle, Baumwolle und an vielerlei anderen Rohstoffen gelitten. Großbritannien sei zum Beispiel verpflichtet gewesen, den niederländischen Handel mit Deutschland und Skandinavien zu unterbrechen.¹⁴⁵

Als daraufhin Colonel House die Gefahr ansprach, Wilson könne in separate Verhandlungen mit Deutschland eintreten, antwortete der Regierungschef: "If the United States of America were to make a separate peace, we should deeply regret it, but, nevertheless, we should go on fighting." Lloyd George fuhr mit dem raffinierten Argument fort, Großbritannien "could never give up our power which had enabled the American troops to be brought to Europe. This we were prepared to fight through and could not give up. Great Britain was not really a military nation. Its main defence was its fleet." Kein

¹⁴¹Memorandum Wiseman über eine Unterredung mit Wilson am 16. 10. 1918, PW 51, S. 347-348.

¹⁴²House Diary, 28. 10. 1918, IP IV, S. 164 f.; vgl. Floto, S. 47.

¹⁴³Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, französisches Dolmetscherprotokoll (Mantoux), Launay, S. 89.

¹⁴⁴Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, britische Notizen, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 40 ff., S. 157; vgl. IP IV, S. 167. Siehe auch Floto, S. 282, Anm. 175.

¹⁴⁵Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, Launay, S. 90-91. Hankey notierte, er habe Lloyd George zu dessen Auftreten gedrängt, Tagebuch 29. 10. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 623; vgl. Hankey, Command, II, S. 860-861.

Mensch in England würde auf das Recht, die Flotte einzusetzen, verzichten.¹⁴⁶ Niemals wäre London bereit, einen zweideutigen Satz über die Freiheit der Meere in den Friedensvertrag mit Deutschland einfügen zu lassen.¹⁴⁷

In dieser Anfangsphase der Verhandlungen wurde sehr deutlich, daß es London in der strittigen Frage um vitale britische Interessen ging, um den britischen Großmachtanspruch und darum, diesen unter ohnehin erheblich erschwerten Bedingungen aufrechtzuerhalten. Zur Debatte stand das amerikanisch-britische Verhältnis, stand die Frage, ob die alternde Weltmacht, kaum hatte sie mit vereinten Kräften die deutsche Herausforderung abgewehrt, sich noch gegen die im Westen unaufhaltsam aufsteigende Großmacht Amerika durchsetzen konnte.

Außenminister Balfour versuchte, die heftigen Äußerungen des Premiers etwas zu mäßigen, indem er drängte, die Entente und die USA dürfe sich nicht von den Deutschen auseinanderbringen lassen; Berlin beabsichtige ebendies. Sein Vorschlag, zu unterscheiden zwischen jenen Bedingungen, die sich auf Völkerrechtsfragen nach dem Krieg bezögen, und den territorialen und anderen Fragen im Rahmen des Waffenstillstandes, wurde in der weiteren Diskussion nicht aufgegriffen. Der Einwurf zeigt jedoch, daß Balfour es für klüger hielt, Waffenstillstandsbedingungen im engeren Sinne von den Vierzehn Punkten, die er als Völkerrechtsfragen ("droit international") ansah, abzukoppeln. Diesen Vorschlag sollte die Pariser Regierung Ende des Monats in ihrem Plan für die Friedenskonferenz aufgreifen, wobei vermutlich Außenminister Pichon bereits während der aktuellen Beratungen mit Balfour einer Meinung war.¹⁴⁸

Die Freiheit der Meere wurde während der folgenden Tage zunächst ergebnislos diskutiert; Lloyd George zeigte sich nicht bereit, auch nur dem Prinzip zuzustimmen. In einem britischen Memorandum, das die Vorbehalte gegenüber den Vierzehn Punkten ausführte, hieß es, "clause 2, relating to what is usually described as freedom of the seas, is open to various interpretations".¹⁴⁹ In seinem Beharren dürfte der britische Premier sich nicht zuletzt durch Houses Kommentar, die 14 Punkte würden eine breite Auslegung erlauben, bestärkt gesehen haben¹⁵⁰; House erklärte später auch, die Freiheit der Meere schaffe die Möglichkeit der Blockade nicht ab.

Lloyd George erklärte sich am 3. November lediglich bereit, das Problem weiter zu erörtern. Er stimmte auch Houses Vorschlag zu, eine entsprechende schriftliche Versicherung abzugeben: "We were quite willing to discuss the freedom of the sea in the light of the new conditions which have arisen in the course of the present war." "In our judgement this most important subject can only be dealt with satisfactorily through the freest debate and the most liberal exchange of views."¹⁵¹ Aus der Sprache der Diplomaten

¹⁴⁶Oberster Kriegsrat, britische Notizen, 29. 10. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 42. Vgl. das Protokoll Mantoux, Launay, Sécrets, S. 91. Vgl. Riddell Diary, 10. 11. 1918, Riddell, War Diary, S. 380.

¹⁴⁷Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, Protokoll Mantoux, Launay, S. 91.

¹⁴⁸Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, Protokoll Mantoux, Launay, S. 92; zu Pichon vgl. S. 89. Vgl. den französischen Plan vom 29. 11. 1918, FRUS, PPC 1, S. 365-371.

¹⁴⁹House an Außenminister für Wilson, 30. 10. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 425; vgl. House an Außenminister für Wilson, 3. 11. 1918, ebda., S. 448; Hankey Diary, 30. 10. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 623.

¹⁵⁰Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, Protokoll Mantoux, Launay, S. 92.

¹⁵¹Lloyd George an House, 3. 11. 1918, in House an Außenminister für Wilson, 3. 11. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 456; vgl. Hankey Diary, 3. 11. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 627; Hankey, Command, II, S. 862-863.

übersetzt, bedeutete dies nur, daß man über die strittige Frage weiter streiten werde; aber Lloyd George verpflichtete sich elegant zu nichts und ermöglichte dem US-Präsidenten, sein Gesicht zu wahren. Wie Hankey notierte, nachdem die britische Führung nahezu all ihre Interessen erfolgreich vertreten hatte: "British Prestige is higher than it has ever been before. So is Lloyd George's."¹⁵²

Wie ein öffentliches Nachspiel zu der Pariser Kontroverse erschien eine Rede des britischen Munitionsministers Winston Churchill im Wahlkampf. In einer Rede im schottischen Dundee am 26. November hob Churchill die historische Rolle der britischen Flotte hervor: "The British Navy has preserved for the third time in history the freedom of the world against a military tyrant - against Philip II of Spain, against Napoleon, against the Kaiser William." Der Völkerbund, so Churchill weiter mit Blick auf das amerikanische Friedensprojekt, solle durchaus zu einer "powerful reality" werden. "But a League of Nations is no substitute for the supremacy of the British Fleet."¹⁵³

Als die Freiheit der Meere am 24. Dezember im Kriegskabinett erörtert wurde, empfahl Lloyd George als Vorgehen für die Friedenskonferenz, Präsident Wilson zu erklären, daß die britische Regierung keine vitalen Sicherheitsinteressen opfern könne, daß aber das Kriegerrecht zur See im Rahmen des Völkerbundes geprüft werden könne. Möglicherweise sei ein Kompromiß hinsichtlich des Einsatzes von U-Booten und Minen denkbar, Waffen, die vor allem auf deutscher Seite verwendet worden seien. Diesem Vorschlag stimmte das Kabinett zu.¹⁵⁴ Auf der Pariser Friedenskonferenz wurde das Thema der Freiheit der Meere offiziell weitgehend ausgespart, hinter den Kulissen aber nahm die anglo-amerikanische Rivalität zur See weiter Gestalt an.¹⁵⁵

Der zweite britische Vorbehalt gegenüber den Vierzehn Punkten betraf die wirtschaftliche und finanzielle Behandlung Deutschlands. Lloyd George erkundigte sich bei Colonel House nach der Reichweite des Begriffs "restored" in Punkt 7 und 8 der Vierzehn Punkte, und zeigte sich daran interessiert, mit diesem Terminus auch Personenschäden abdecken zu können. Dies war eine entscheidende Kritik im Foreign Office-Memorandum vom 12. Oktober gewesen. Als ein Beispiel für Schäden an Individuen erwähnte der Premier die Verluste von Familienangehörigen umgekommener Seeleute. Als House daraufhin erklärte, die Punkte 7 und 8 des Wilson-Programmes würden Reparationen für Belgien und Frankreich einschließen, dürfte Lloyd George sehr genau hingehört haben: von britischen Ansprüchen war nicht die Rede.¹⁵⁶

Um die Ansprüche Londons zu wahren, schlug Lloyd George dann vor, Präsident Wilson eine Antwort zu senden, "in the sense that the fourteen points must include reparation".¹⁵⁷ Am zweiten Verhandlungstag legte Lloyd George ein Papier vor, das eine Definition des Terminus "restored" in Punkt 7 und 8 der Vierzehn Punkte bot. Wie es in dem Text hieß, habe Präsident Wilson erklärt, "that invaded territories must be restored as well as evacuated and freed. The Allied Governments feel that no doubt ought to be

¹⁵²Hankey Diary, 4. 11. 1918, Hankey, Command, II, S. 864.

¹⁵³Rede Churchills in Dundee, 26. 11. 1918, W. S. Churchill. His Complete Speeches 1897-1963. 8 Vols., Ed. R. R. James; New York u. a. 1974, hier Vol. III, S. 2642.

¹⁵⁴Kriegskabinett, 24. 12. 1918, Goldstein, S. 223.

¹⁵⁵Vgl. dazu Roskill, Naval Policy, I, S. 72 ff.; Trask, Captains, S. 354-355.

¹⁵⁶Oberster Kriegsrat, 29. 10. 1918, britische Notizen, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 42.

¹⁵⁷Oberster Kriegsrat, britische Notizen, 29. 10. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 40.

allowed to exist as to what this provision implies. By it they understand that compensation will be made by Germany for all damage done to the civilian population of the Allies and their property by the forces of Germany by land, by sea, and from the air."¹⁵⁸ Diese Formulierung sprach nicht mehr von Wiederherstellung, sondern ersetzte den Begriff durch den viel weitergefaßten Terminus der Kompensation, der Wiedergutmachung.¹⁵⁹ Dies war aus britischer Sicht unabdingbar, weil bei einer strengen Auslegung der Punkte 7 und 8 Deutschland nur für die Wiederherstellung Belgiens und Frankreichs hätte aufkommen müssen, Großbritannien hingegen leer ausgegangen wäre. Die von London vorgeschlagene Definition zugrundegelegt, mußte eine beträchtliche Erhöhung des Reparationsbetrages die Folge sein, da Deutschland auch für Schäden an Zivilpersonen Wiedergutmachung zu leisten hätte. Von hier führte ein direkter Weg zur Einbeziehung von Pensionszahlungen in die Reparationen, wie Lloyd George sie später auf der Friedenskonferenz fordern sollte. In den Beratungen am 3. November lehnte der Premier allerdings eine Ausweitung der Formulierung auf "all damage caused by the War" ab, die der belgische Außenminister Hymans angeregt hatte. In diesem Fall verlange man von Deutschland "to pay so huge an indemnity that it would probably better for her [Germany] to go on fighting".¹⁶⁰ Lloyd George sagte sogar, es sei ein Fehler, in die Waffenstillstandsbedingungen etwas zu schreiben, was die Deutschen annehmen lassen könne, "that we want a war indemnity".¹⁶¹ Dies wird wohl Taktik gewesen sein, um belgische Ansprüche zu zügeln.

Im Obersten Kriegsrat am 4. November wurde Lloyd Georges "memorandum of observations" schließlich gebilligt, ergänzend zu den Beschlüssen über die Waffenstillstandsbedingungen. Allerdings wurde am Ende der Sitzung die Passage "By it they understand that compensation will be made by Germany for all damage caused to the civilian population of the Allies and their property by the invasion of Germany by land, by sea, and on the air" an einer Stelle noch verschärft: die Formulierung "by the invasion of Germany" wurde durch die Worte "by the aggression of Germany" ersetzt. Der Hintergrund dieser Änderung war, auch die Kompensation für zur See entstandene Schäden berücksichtigen zu können.¹⁶²

Diese Formulierung, am 5. November 1918 unverändert in die letzte amerikanische Antwortnote an Deutschland (die sogenannte Lansing-Note) übernommen, sollte eine ungeahnte Bedeutung auf der Friedenskonferenz entfalten, sich gar als Ursprung der berühmten Kriegsschuld Klausel erweisen. Der britische Regierungschef hatte zunächst aber einen nicht unwesentlichen diplomatischen Erfolg errungen. Daß die Verpflichtung

¹⁵⁸Oberster Kriegsrat, 30. 10. 1918, britische Notizen, P. M. Burnett, Reparation at the Paris Peace Conference. From the Standpoint of the American Delegation, I, New York 1940, Doc. 24, S. 388; US-Notizen, ebda., Doc. 25, S. 391; knapper die französischen Notizen, Launay, S. 94. Siehe auch House an Lansing für Wilson, 30. 10. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 425; Lloyd George, WM VI, S. 3319.

¹⁵⁹In Punkt 7 und 8 der Vierzehn Punkte hieß es: "Belgium...must be...restored"; "All French territory should be freed and the invaded portions restored", Wilson, PP V, S. 160; Hervorh. v. mir. Vgl. Teil 2, Kap. 1. 2.

¹⁶⁰Oberster Kriegsrat, 3. 11. 1918, britische Notizen, Burnett, I, Doc. 31, S. 404.

¹⁶¹Oberster Kriegsrat, 3. 11. 1918, US-Notizen, Burnett, I, Doc. 32, S. 402.

¹⁶²Oberster Kriegsrat, 4. 11. 1918, Anhang 4 der britischen Notizen (Hankey), Burnett, I, Doc. 35, S. 406-407. Nicht im französischen Protokoll (Mantoux) vom 4. 11. 1918, Launay, *Sécrets*, S. 135-153. Siehe auch House an Außenminister für Wilson, FRUS, 1918, WW, I, S. 461, 462; Lloyd George, MC I, S. 46.

Deutschlands, "réparation des dommages" zu leisten, auch noch in Artikel 19 des Waffenstillstandsvertrages eingefügt wurde, war allerdings weniger in britischem Sinne gewesen, sondern verdankte sich einer erfolgreichen Initiative des französischen Verhandlungsführers Clemenceau. Lloyd George und Bonar Law waren hier der Ansicht gewesen, es handele sich um eine Friedens-, nicht um eine Waffenstillstandsbedingung.¹⁶³ Doch sollte gerade diese Klausel für Diskussionen auf der Friedenskonferenz sorgen.¹⁶⁴ Nach dem Verhandlungsmarathon in Paris konnten die britischen Regierungspolitiker guter Dinge nach London reisen. Danach überschlugen sich die Ereignisse. Am 8. November 1918 überschritt die deutsche Waffenstillstandsdelegation unter Leitung des Zentrumspolitikers Erzberger die Frontlinie in Frankreich und begab sich nach Rethondes im Wald von Compiègne in der Nähe von Paris. Im Salonwagen Marschall Fochs erhielten die Deutschen die Waffenstillstandsbedingungen, um die sie gebeten hatten. Am 11. November um fünf Uhr morgens unterzeichnete die deutsche Delegation den Waffenstillstand von Compiègne. Um elf Uhr morgens schwiegen nach über vier Jahren Krieg zwischen den Alliierten und Assoziierten Mächten und dem Deutschen Reich die Waffen.¹⁶⁵

3. Großbritannien, das Konferenzverfahren und die militärische Sicherheit vor Deutschland

3. 1. Die Erfüllung der Waffenstillstandsbedingungen und das Problem der Friedenspräliminarien. Die britische Delegation und die Verfahrensprobleme auf der Friedenskonferenz

Die Verfahrensfrage der Friedensverhandlungen hatte als Rahmenbedingung auf den Umgang mit Deutschland erheblichen Einfluß. Sie beschäftigte die Pariser Friedenskonferenz insbesondere während der ersten Phase bis Mitte März 1919. Für das Procedere boten sich grundsätzliche mehrere Wege an: Sollte es Friedenspräliminarien ("preliminary peace terms") geben, konnten diese unter den Siegermächten auf einer Konferenz ausgehandelt, dem Besiegten im Anschluß entweder oktroyiert oder mit ihm auf einem Friedenskongreß verhandelt werden. Der "endültige Friede", die "final peace terms" konnten nach diesem Schritt zwischen Siegern und Besiegten verhandelt oder ebenfalls oktroyiert werden.¹⁶⁶ Die Friedenspräliminarien konnten einzelne Bestimmungen um-

¹⁶³Oberster Kriegsrat, 1. 11. 1918, Protokoll Mantoux, Launay, S. 120; britische Notizen (französische Fassung), Mermeix, *Les négociations secrètes et les quatre armistices* (Fragments d'histoire 1914-1919, Bd 5), Paris 1919, S. 232; Burnett, I, Doc. 29, S. 398; L.-L. Klotz, *De la Guerre à la Paix*, Paris 1924, S. 95-96. Ferner Oberster Kriegsrat, 2. 11. 1918, S. 241-242; Burnett, I, Doc. 30, S. 399-400, eine kürzere Version auch in IP IV, S. 127-128, und Tardieu, S. 77-78. Laut Floto, S. 365, ist das bei Mermeix (i.e. G. Terrail) abgedruckte Protokoll eine inoffizielle Ausgabe der französischen Version der britischen Notizen von Hankey, die nicht veröffentlicht sind. Vgl. ferner *Conditions of an Armistice with Germany, General Clauses* (D.), House an Außenminister für Wilson, 4. 11. 1918, FRUS, 1918, WW, I, S. 466; WS 1918/19, S. 43.

¹⁶⁴Vgl. Kap. 6. 3.-6. 5.

¹⁶⁵Foch, *Mémoires*, II, S. 289 ff.; Renouvin, *L'Armistice*, S. 236 ff.

¹⁶⁶Die Begriffe "Preliminary Treaty" und "Final Treaty" bei Nicolson, S. 98, vgl. S. 95-199. Vgl. die Vorschläge von US-General Bliss zum Verfahren des Friedensschließens, Memorandum 28. 10. 1918, in IP IV, S. 148-150. Bliss unterschied 1. einen Waffenstillstand bzw. eine Kapitulation, 2. eine Konferenz zur Festlegung der Friedensbedingungen, 3. eine - evtl. mit 2. gleichbedeutende - Konferenz zur Festle-

fassen, etwa nur militärische Klauseln, oder bereits wesentliche Grundelemente des eigentlichen Friedensschlusses enthalten. Wollten die Sieger von einem Präliminarfrieden absehen, konnten sie entweder die "final peace terms" unter sich aushandeln und danach mit dem Besiegten verhandeln, oder sie dem Gegner auferlegen. Die Möglichkeit, ohne Vorverhandlungen unter den Siegern gleich in Verhandlungen mit dem Besiegten einzutreten, schied angesichts der Meinungsverschiedenheiten zwischen den Alliierten und Assoziierten Mächten aus.

Die zögerliche Entscheidung der Verbündeten über das Verfahren hatte zu einem Teil formale Gründe, da die Abstimmung zwischen den Regierungen nur begrenzt funktionierte. Ausschlaggebend dafür, daß die Sieger sich über das Verfahren nicht einigten, waren jedoch ihre inhaltlichen Interessengegensätze. Ein weiterer Grund lag darin, daß während der Pariser Konferenzwochen die monatlich anstehende Verlängerung des Waffenstillstands mit der Frage der Friedenspräliminarien verknüpft wurde. Auch dieser Verschränkung lagen die unterschiedlichen Interessen der Siegermächte zugrunde.

Der Staatssekretär im Foreign Office, Lord Hardinge, schlug Außenminister Balfour im Oktober 1918 vor, vor einem Friedenskongreß eine Vorkonferenz der Alliierten einzuberufen. Auf dieser Vorkonferenz sollten fünf große Ausschüsse zu einzelnen Themenkomplexen gebildet werden, von denen der Territorialausschuß in sechs regionale Unterausschüsse zu gliedern sei.¹⁶⁷ Vorschläge zum Abschluß eines raschen Präliminarfriedens wurden in London nach dem Ende des Krieges allerdings zunächst nicht unterbreitet. Der Grund lag nicht zuletzt in den bevorstehenden Wahlen in Großbritannien. Auch erhielt Lloyd George eine Botschaft Clemenceaus mit dem Vorschlag, Wilsons Ankunft in Europa am 14. Dezember 1919 abzuwarten, bevor man mit Vorbereitungen für eine interalliierte Vorkonferenz beginnen könne.

Gleichwohl hatte Clemenceau die britische Regierung gebeten, vorbereitende Denkschriften zu entwerfen.¹⁶⁸ Mit Blick auf eine eventuelle Teilnahme des US-Präsidenten an der Friedenskonferenz gab es in London, wie Colonel House schrieb, Vorbehalte,

gung von Veränderungen in "world-conditions" - mit anderen Worten, der Grundlagen einer Friedensordnung. Marston, S. 29 ff., der die Quellenbegriffe "preliminary peace terms" bzw. "final peace terms" nicht verwendet, merkt aus juristischer Sicht an, nach einem präliminaren Friedensvertrag sei ein zweiter Friedensvertrag nur nach erneuter Kriegserklärung möglich; anderenfalls führten weitere Verhandlungen "not to a further treaty of *peace*, but to a definitive treaty, an 'Acte Final' or 'Acte Général'". Hier bietet sich die Alternative an, zwischen einem Friedensschluß und einer Friedensordnung zu unterscheiden.

¹⁶⁷Entsprechend dieser Struktur gliederte Hardinge das PID in einzelne Sektionen. Auch die britische Delegation auf der Konferenz sollte aus einem Sekretariat mit mehreren Unterabteilungen bestehen, passend eingerichtet für die politischen, militärischen, wirtschaftlichen und finanziellen Themen. Ein britischer "supervising ambassador" sollte die Arbeit der Bevollmächtigten auf der Konferenz koordinieren. "Preparation for the Peace Conference", Memorandum Hardinges vom 10. 10. 1918, Goldstein, S. 79 f, 92, vgl. S. 25; Memorandum von Davis für Auchincloss über ein Gespräch mit Keynes, ca. 29. 11. 1919, DCP II, Doc. 23, S. 135. Lloyd George ernannte später Kabinettssekretär Hankey zum Organisator der technischen Aspekte der Konferenz und zum "British Secretary to the Peace Conference". Hankey war daher für die Protokolle des Obersten Rates verantwortlich und bekleidete so eine auch politisch einflußreiche Position; Brief Hankeys, 16. 1. 1919, Roskill, Hankey, II, S. 44, und allgemein ebda., S. 19-49; Hankey an Jones, 18. 1. 1919, Whitehall Diary, S. 73; M. Hankey, *The Supreme Control at the Paris Peace Conference. A Commentary*, London 1963, S. 21-31. General Smuts, seit Oktober 1918 für die inhaltliche Planung der Gesprächsunterlagen verantwortlich, griff auf die Vorarbeiten in Foreign Office, Treasury und Board of Trade zurück. Brief Smuts, 14. 11. 1918, SP IV, Doc. 856, S. 7-8; vgl. Goldstein, S. 94-98.

¹⁶⁸Telegramm Clemenceaus an Lloyd George, von House an Wilson übermittelt, 15. 11. 1918, PW 53, S. 84-85; IP IV, S. 215.

nicht jedoch an seiner Teilnahme an vorbereitenden Gesprächen.¹⁶⁹ Als am 2. und 3. Dezember 1918 in London Beratungen zwischen Großbritannien, Frankreich und Italien stattfanden, wurde das Ziel einer formalen Vorkonferenz unter den Siegern bestätigt. Generalstabschef Wilson hielt schnoddrig, aber präzise fest: "Agreed that the Allies should discuss terms, and then present them to the Boches; after that we are to have a Peace Congress."¹⁷⁰ Außenminister Balfour erwog auch, vor die formellen Beratungen der Verbündeten einige Tage informellen Meinungsaustausches zu schalten.¹⁷¹

Doch kam es vor dem Beginn der Konferenz zu keiner von London, Paris und Washington getragenen Einigung über die Verfahrensfrage.¹⁷² Der im November 1918 vorliegende französische Plan war für Präsident Wilson inakzeptabel, wegen der darin getroffenen Unterscheidung zwischen Beratungen über Friedensbestimmungen und über Völkerrechtsfragen auf der Grundlage der Vierzehn Punkte.¹⁷³ Dieser französische Plan unterschied also in traditioneller Weise zwischen einem Friedensschluß und einer Friedensordnung - wie zum Beispiel im Jahre 1815 der Wiener Kongreß auf den Pariser Frieden von 1814 gefolgt war. So verstrich 1918 die Gelegenheit, nach dem Waffenstillstand zu einem Präliminarfrieden mit Deutschland zu kommen, der den Friedenszustand rasch hätte herbeiführen können und wohl auch die Wahrscheinlichkeit erhöht hätte, später mit Deutschland in Verhandlungen über die Feinabstimmung der Friedensbedingungen und über die Grundlagen einer Friedensordnung einzutreten. In diesem Zusammenhang wäre Siegern und Besiegten auch die Prozedur monatlicher Verlängerungen des Waffenstillstandes ebenso erspart geblieben wie Deutschland die fortgesetzte Wirtschaftsblockade.

Formal gesehen, war die Pariser Friedenskonferenz, die am 18. Januar 1919 begann, eine interalliierte Vorkonferenz. Erst im Laufe der Monate kristallisierte sich heraus, daß die Konferenz bereits zum eigentlich vorgesehenen Friedenskongreß mutiert war; denn aufgrund der äußerst komplizierten, zeitraubenden Verhandlungen war an einen wirklichen Kongreß mit Siegern und Besiegtem nicht mehr zu denken. Da es vor Konferenzbeginn nicht zu einem Präliminarfrieden mit Deutschland gekommen war, mußten sich die Delegationen der Siegermächte wiederholt mit der monatlich anstehenden Verlängerung des Waffenstillstandes befassen, was erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsweise und die politischen Entscheidungen hatte.

Die britische Position zur Verlängerung des Waffenstillstandes und zum Abschluß eines präliminaren Friedens mit Deutschland kristallisierte sich in der ersten Hälfte des Februar 1919 heraus. Nicht unwesentlich beeinflusst wurde die Meinungsbildung von dem Interesse an einer baldigen Demobilisierung der eigenen Truppen, die Lloyd George bereits kurz nach Konferenzbeginn ankündigte¹⁷⁴, sehr zum Mißvergnügen des General-

¹⁶⁹House an Wilson, 14. 11. 1918, PW 53, S. 71-72.

¹⁷⁰Wilson Diary, 2. 12. 1918, Calwell, II, S. 153.

¹⁷¹House an Wilson, 4. 12. 1918, PW 53, S. 316.

¹⁷²Für Nicolson, S. 95-100, war dies neben dem Fehlen eines umrissenen Programms der grundlegende Organisationsfehler der Konferenz.

¹⁷³Vgl. Teil 2, Kap. 3. 1.

¹⁷⁴Oberster Kriegsrat, 24. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 709.

stabschefs Wilson und des neuen Kriegsministers Winston Churchill.¹⁷⁵ Für diesen Plan war die innenpolitische Landschaft ausschlaggebend, auf die Lloyd George, Mitte Februar in England, stets ein wachsames Auge hielt. Es blieb den Verhandlungspartnern des Premiers zwar nicht verborgen, daß der britische Generalstabschef seine Meinung nicht teilte, doch das Interesse der Regierung an einer raschen Abrüstung Deutschlands und einem umgehenden Friedensschluß war offenkundig.¹⁷⁶ Mit britischer Zustimmung setzte der Oberste Kriegsrat am 24. Januar einen Sonderausschuß ein, der den Umfang der deutschen Abrüstung und die Stärke der alliierten Truppen während des Waffenstillstands festlegen sollte. Als britisches Mitglied in den unter französischem Vorsitz tagenden Ausschuß berief Lloyd George Kriegsminister Churchill.¹⁷⁷

Als der Bericht am 8. Februar 1919 vorlag, bewegten sich die britischen Vertreter im Obersten Kriegsrat mit ihrer Position zwischen den französischen und den US-Vertretern. Kolonialminister Milner unterstützte die Empfehlungen des Sonderausschusses mit den Worten, den Deutschen werde eine Obergrenze bei dem Besitz von Waffen, Kanonen und Flugzeugen zugestanden, oberhalb derer jegliches Kriegsmaterial abgegeben werden müsse. Diese Auflage, sagte Milner zu Präsident Wilson gewandt, "constituted not an indefinite but a definite demand". Gleichzeitig wandte sich Milner dagegen, die alliierten Forderungen weiter heraufzuschrauben.¹⁷⁸

Im Obersten Kriegsrat am 10. Februar wies Außenminister Balfour auf das Problem hin, daß die Deutschen den Waffenstillstandsbedingungen zur See nicht nachkämen: der Auslieferung der U-Boote und der Handelsschiffe. Dieser Teil des Waffenstillstands war für das Empire bekanntlich essentiell. Wie Balfour und Admiral Hope betonten, verfüge die in London tagende Interalliierte Maritime Waffenstillstandskommission über keine Druckmittel mehr, die Deutschen zur Ausführung der maritimen Waffenstillstandsbedingungen zu zwingen. Balfour schloß sich dem Vorschlag Präsident Wilsons an, die neu geschaffene "Interallied Economic Commission" beraten zu lassen, mit welchen wirtschaftlichen Druckmitteln die Deutschen zur Ausführung der Bedingungen gezwungen werden könnten. Balfour dachte dabei an eine Wirtschaftsblockade. Ein ähnliches Vorgehen hatte Lloyd George bereits im Januar angeregt. Da eine Einigung im Obersten Kriegsrat zu diesem Zeitpunkt schwierig war, stimmte Balfour der von Wilson angeregten Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses von Militär- und Wirtschaftsberatern zu, die das Problem rasch bearbeiten sollten.¹⁷⁹

Den am 12. Februar vorliegenden Bericht dieser Kommission unterstützte Balfour wohl deshalb so engagiert, weil es ihm dringlich schien, hinsichtlich der deutschen Abrü-

¹⁷⁵Lloyd George ärgerte sich über Churchills Initiative, vor Beginn der Friedenskonferenz eine Entscheidung über eine britische Wehrpflichtarmee herbeizuführen, nicht zuletzt um genügend Truppen für die Rheinlandbesetzung aubzubringen; Jones an Hankey, 17. 1. 1919, Hankey an Jones, 18. 1.; Whitehall Diary, S. 72; Wilson Diary, 3.-7. 1. und 14.-26. 1. 1919, Calwell, II, S. 161-162, 164-166. Vgl. Stevenson Diary, 8. u. 9. 3. 1919, Lloyd George. A Diary by Frances Stevenson, ed. by A. J. P. Taylor, London 1971, S. 170-171.

¹⁷⁶Oberster Kriegsrat, 24. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 711, 709. Lloyd George war der Meinung, es erfordere nicht mehr die volle alliierte Truppenstärke, um die Deutschen bei der Abrüstung zu kontrollieren. Er sah als die entscheidenden Mittel wirtschaftlichen Druck an (Lebensmittel, Rohstoffe).

¹⁷⁷Oberster Kriegsrat, 24. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 713.

¹⁷⁸Oberster Kriegsrat, 2. Treffen, 8. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 930-932.

¹⁷⁹Oberster Kriegsrat, 3. Treffen, 10. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 947-951. Die Admiräle zeigten sich besorgt über die rasche Demobilisierung zur See, Marston, S. 128 f.

stung klare Verhältnisse zu schaffen. Der Ausschuß plädierte dafür, den Waffenstillstand auf unbestimmte Zeit zu verlängern und den Deutschen die endgültigen militärischen Bestimmungen nicht in dessen Rahmen, sondern als präliminare Bestimmungen zu übergeben. Diese Präliminarien sollten später in den Friedensvertrag einbezogen werden.¹⁸⁰ Offenbar hatte auch US-General Bliss, Mitglied des ad-hoc-Ausschusses, bei Balfour für dieses Verfahren geworben.¹⁸¹

Im Obersten Kriegsrat am 12. Februar 1919 versuchte Balfour, in wohlgesetzten Worten seine Verhandlungspartner für sein Vorgehen zu gewinnen. Zwei Fragen müßten geklärt werden: erstens, wie die Erfüllung noch ausstehender Waffenstillstandsbedingungen sichergestellt werden könnte, zweitens, ob der Waffenstillstand ständig erneuert werden sollte, unter Einbeziehung neuer Klauseln, oder ob so bald wie möglich endgültige militärische und maritime Friedensbedingungen aufgestellt werden könnten. Balfour wandte sich ausdrücklich dagegen, die am 16. Februar anstehende dritte Verlängerung des Waffenstillstandes für neue Arrangements zu gebrauchen. Statt dessen solle die Konferenz zügig dazu übergehen, "detailed and final naval, military, and air conditions" ausarbeiten zu lassen und diese den Deutschen mit den Worten zu unterbreiten: "These are the final naval and military terms of peace, which you must accept in order to enable Europe to demobilise and to resume its life on a peace footing and reestablish its industries." Bis dahin sollten die Waffenstillstandsbedingungen nicht wesentlich erweitert werden.¹⁸²

Balfour unterstützte den skeptischen Clemenceau dezidiert darin, die Demobilisierung der alliierten Truppen dürfe erst stattfinden, nachdem die Deutschen nachvollziehbar abgerüstet hätten und in militärischer Sicht "helpless" wären.¹⁸³ Balfour, ein wahrer Virtuose im Erstellen von Resolutionen, legte ein Vier-Punkte-Papier vor, demzufolge der Waffenstillstand für einen unbestimmten, aber von den Alliierten beendbaren Zeitraum verlängert werden sollte. Zweitens sollten detaillierte Bedingungen zu Lande, zur See und in der Luft von einem Ausschuß unter Leitung Marschall Fochs ausgearbeitet, dem Obersten Kriegsrat zur Billigung vorgelegt und anschließend den Deutschen präsentiert werden. Drittens könne Deutschland nach der Unterschrift unter die Friedenspräliminarien Lebensmittel und Rohstoffe zur Wiederherstellung der Industrie erhalten, soweit dies mit den Ansprüchen der Länder, die Schadenersatz beanspruchten, vereinbar wäre. Viertens hätte der geplante Wirtschaftsrat die zu liefernde Menge an Nahrungsmitteln und Rohstoffen festzulegen.¹⁸⁴

Das britische Drängen, in Europa schnellstmöglich zu normalem Leben zurückkehren zu können, war in dieser Vorlage unverkennbar. Der Umgang mit der besiegten Macht war in dieser Perspektive eingebettet in das Interesse an kontinentaler Stabilität. Die beabsichtigte Aufhebung der Blockade diene außer humanitären Erwägungen ebendiesem

¹⁸⁰"Conclusions of Committee Assembled in accordance with the Decision of Supreme War Council on 10th February, 1919", 12. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 980-986. Ferner Tardieu, S. 145.

¹⁸¹K. Schwabe, *Deutsche Revolution und Wilson-Frieden. Die amerikanische und deutsche Friedensstrategie zwischen Ideologie und Machtpolitik 1918/19*, Düsseldorf 1971, S. 387.

¹⁸²Oberster Kriegsrat, 12. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 972. Balfour schlug also das oben als zweite Option bezeichnete Procedere vor, mit der Beschränkung auf die Frage der deutschen Entwaffnung. Generalstabschef Wilson befürwortete dieses Vorgehen entschieden, Diary 6. 3. 1919, Calwell, II, S. 172.

¹⁸³Oberster Kriegsrat, 12. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 979.

¹⁸⁴Resolution Balfours im Obersten Kriegsrat, 12. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 979.

Ziel. Es waren Vorschläge und Argumente, die sich später in Lloyd Georges Fontainebleau-Memorandum wiederfinden sollten.¹⁸⁵

Nachdem Wilson und Clemenceau in der Nachmittagssitzung des 12. Februar die Frage diskutiert hatten, zu welchem Zeitpunkt die militärischen Friedensbedingungen vorliegen könnten und wie man deswegen mit der anstehenden Verlängerung des Waffenstillstandes umzugehen habe, legte Balfour seine Resolution vom Vormittag in überarbeiteter Form vor. Nunmehr sollte der Waffenstillstand nur für einen kurzen Zeitraum verlängert werden, den die Alliierten innerhalb von drei Tagen beenden könnten. Überdies sollten sich die Deutschen als Bedingung für die Verlängerung des Waffenstillstandes verpflichten, jegliche militärische Operationen gegen Polen zu unterlassen. Dieser Resolution wurde umgehend vom Obersten Kriegsrat angenommen, mit Ausnahme der Punkte, die sich auf die Lockerung der Blockade bezogen.¹⁸⁶

Nachdem sich herausstellte, daß der Bericht des Komitees aus Militär- und Wirtschaftsberatern, für dessen Fertigstellung Wilson ursprünglich nur 48 Stunden veranschlagt hatte, nicht beizeiten fertiggestellt wurde¹⁸⁷, ergriff Balfour erneut die Initiative, um die Arbeit der Konferenz auf den anderen Feldern zu beschleunigen. Wie er am 22. Februar im Rat der Zehn klagte, wachse in allen Ländern die Ungeduld über das langsame Vorschreiten der Konferenz. Ohne die Übereinkunft vom 12. Februar verletzen zu wollen, brachte Balfour folgende Resolution in die Beratungen ein:

"(1) Without prejudice to the decision of the Supreme War Council to present Naval, Military and Air Conditions of Peace, to Germany at an early date, the Conference agrees that it is desirable to proceed without delay to the consideration of other preliminary Peace Terms with Germany and to press on the necessary investigations with all possible speed.

(2) The Preliminary Peace Terms, other than the Naval, Military and Air Conditions, shall cover the following points:-

(a) The approximate future frontiers of Germany:

(b) The financial arrangements to be imposed on Germany:

(c) Our economic relations with Germany after the war:

(d) Responsibility for breaches of the Laws of War."¹⁸⁸

Es sollte also der Frieden mit Deutschland so rasch wie möglich erarbeitet werden, und Balfour erklärte, er habe sich zuvor mit Clemenceau und Pichon abgesprochen.¹⁸⁹ Als Erklärung für seinen Vorstoß führte Balfour an, die bald in Aussicht stehenden Vorschläge der Militärberater über die militärischen Friedensbedingungen ermöglichten es, "to obtain an important instalment of the Preliminary Peace". "If that instalment were

¹⁸⁵Vgl. Kap. 4. 4.-4. 5.

¹⁸⁶Gemeinsame Sitzung des Rates der Zehn und des Obersten Kriegsrats, 12. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 1005-1006.

¹⁸⁷Vgl. Marston, S. 135.

¹⁸⁸Rat der Zehn, 22. 2. 1919, FRUS, PPC IV, S. 85. Vgl. Hankey, Control, S. 78 ff.

¹⁸⁹R. S. Baker, Woodrow Wilson. Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versailles, Leipzig 1923-24 (im folg. abgekürzt als Baker, WM I-III), S. 242, unterstellte, Balfours Resolution sei der Auftakt einer Intrige gegen Wilsons Friedensziele gewesen. Seymour, IP IV, S. 347-353, widerlegt diese These überzeugend und veröffentlicht ein diesbezügliches, auf Balfours Initiative recherchiertes Memorandum des Foreign Office aus dem Jahr 1922 sowie zwei Briefe Balfours an House vom Juli 1922 und Juli 1927 (ebda., S. 374-391).

carried", fuhr Balfour fort, "it would be possible for the Allies subsequently to impose on Germany all the other terms that might be considered just and fitting".¹⁹⁰

Die Zeit, die der Oberste Rat zur Erörterung der militärischen Friedensbedingungen brauche, konnte nach Balfours Meinung genutzt werden, um die Arbeit der Konferenz in den anderen vier von ihm erwähnten Fragen zu beschleunigen; Balfour nannte als Zeitpunkt für die Vorlage entsprechender Ausschlußberichte den 8. März 1919. Er schlug also vor, den durch die Auferlegung der militärischen Friedensbedingungen zu konstituierenden Präliminarfrieden nach und nach durch Festlegung der territorialen, finanziellen, wirtschaftlichen und rechtlichen Bestimmungen zu vervollständigen. Wie Balfour ergänzte, ziehe es Clemenceau, in der Sitzung nicht zugegen, vor, alle Fragen gleichzeitig zu behandeln und fertigzustellen.¹⁹¹

Balfour konnte sich mit seinem Vorschlag allerdings nicht ganz durchsetzen; es zeichnete sich die Tendenz ab, alle Friedensbedingungen für Deutschland parallel zu behandeln und zu entscheiden sowie auch die Friedensbedingungen mit den übrigen Feindstaaten Österreich-Ungarn, Bulgarien und der Türkei zu verhandeln. Trotz Balfours Drängen, der Präliminarfrieden mit Deutschland müsse höchste Priorität genießen, entschied der Oberste Rat, präliminare Friedensbedingungen sollten sowohl für Deutschland als auch für die anderen Feindstaaten ausgearbeitet werden.¹⁹²

Da der praxisbezogene britische Vorschlag, beim Frieden mit Deutschland schrittweise vorzugehen, ohne positive Resonanz blieb, war ein rein militärischer Präliminarfrieden mit Deutschland, an dem sich auch Präsident Wilson vor seiner Abreise nach Washington Mitte Februar interessiert gezeigt hatte¹⁹³, in weite Ferne gerückt. Damit schwand auch eine Perspektive, die dem stabilitätsorientierten Pragmatismus Balfours zugrundelag: die schnelle Rückkehr Europas zu einem zivilen Leben. Der Außenminister hatte im Zehnerrat gesagt, er glaube nicht, daß die ehemaligen Verbündeten Deutschlands noch eine militärische Bedrohung darstellten, wenn ein - zunächst militärischer - Präliminarfrieden mit Deutschland geschlossen würde.¹⁹⁴ Nach Balfours Initiative blieb vorerst alles beim alten: die Konferenz sollte zwar das Arbeitstempo anziehen, aber die Frage der Verlängerungen des Waffenstillstandes blieb ungeklärt, die Blockade gegenüber Deutschland bestand weiter, und die von London erwünschte Demobilisierung verzögerte sich.

Abgesehen davon verzögerte sich die Fertigstellung des militärischen Teils des nach wie vor grundsätzlich erwünschten Präliminarfriedens mit Deutschland dadurch, daß der entsprechende Ausschlußbericht dem Obersten Rat erst am 6. März vorlag, abschließend aber erst nach Wilsons Rückkehr besprochen wurde, am 17. März.¹⁹⁵ Damit nicht genug: die Ausarbeitung eines umfassenden Präliminarfriedens rückte dadurch in unerreichbare Ferne, daß Präsident Wilson sich nach seiner Rückkehr aus Washington vor größte juristische Hindernisse mit Blick auf einen solchen Vorfriedensvertrag gestellt

¹⁹⁰Rat der Zehn, 22. 2. 1919, FRUS, PPC IV, S. 886.

¹⁹¹Rat der Zehn, 22. 2. 1919, FRUS, PPC IV, S. 86.

¹⁹²Rat der Zehn, 22. 2. 1919, FRUS, PPC IV, S. 91-97.

¹⁹³Vgl. Teil 2, Kap. 3. 2.

¹⁹⁴Rat der Zehn, 22. 2. 1919, FRUS, PPC IV, S. 91.

¹⁹⁵Vgl. Kap. 3. 2. Hankey schrieb am 5. 3., der "Preliminary Treaty of Peace" könne am Ende des Monats fertig sein (an Jones, 5. 3. 1919, Whitehall Diary, S. 80-81).

sah. Balfour erklärte am 17. März im Obersten Kriegsrat: "As he understood the situation, the policy adopted was that a Preliminary Peace should be made, each clause of which should be a part of the final Act, so that by the settlement of the Preliminary Peace a great part of the final permanent Peace would actually have been conquered. It now appeared, however, that the American Constitution made that full programme impracticable."¹⁹⁶

Das für Balfour entscheidende Argument für den Abschluß eines schrittweise zu ergänzenden Präliminarfriedens - die Zeitersparnis - war offenkundig hinfällig geworden. Das einzige, was Balfour mit seiner Initiative im Februar bewirkt hatte, war es, die Arbeit in der Fülle einzelner Konferenzausschüsse zu größerer Eile angetrieben zu haben. Auch wenn auf der Konferenz weiterhin von einem Präliminarfrieden gesprochen wurde, war es angesichts der Interessengegensätze der Verbündeten unausweichlich, daß die Ausarbeitung des Friedensvertrags sich wochenlang hinzog und daß dieser der deutschen Delegation Anfang Mai 1919 endlich vorgelegte Vertrag nicht noch einmal als ganzer verhandelt werden würde, vor allem nicht in einem geregelten mündlichen Verfahren. Lediglich ein Austausch von Noten mit der deutschen Delegation wurde schließlich akzeptiert. Dies war sozusagen eine Schwundstufe von Verhandlungen, nachdem ursprünglich davon ausgegangen worden war, einen Präliminarfrieden aufzuerlegen, über den endgültigen Friedensvertrag aber mit den Deutschen zu verhandeln. Wie das britische Delegationsmitglied Nicolson später meinte, wurde der stillschweigende Verzicht auf einen Präliminarfrieden dadurch erleichtert, daß viele Vorlagen der Konferenzausschüsse bald soweit ausgereift waren, daß sie in einen endgültigen Friedensvertrag übernommen werden konnten.¹⁹⁷ Dies war natürlich ein formelles Argument. Was aber kaum jemand frühzeitig sah, war die Wirkung, welche die Zusammenfassung der jeweils für sich ausgearbeiteten – und auch als Maximalposition für etwaige Verhandlungen mit den Deutschen gedachten - Einzelbestimmungen in einem Gesamtvertrag entfalten würde – eine negative Wirkung nicht zuletzt auf einen Teil der britischen Delegation.

3. 2. Sicherheit durch Abrüstung Deutschlands. Großbritannien und die militärischen Friedensbedingungen zu Lande, zur See und zur Luft

Vital interessiert an einer umfassenden deutschen Abrüstung, hatte sich Lloyd George bereits im Dezember 1918 in vorbereitenden Gesprächen mit Präsident Wilson dafür ausgesprochen, Deutschland eine Wehrpflichtarmee zu verbieten. Erst wenn die Aushebung von Berufssoldaten eine geringere Mannschaftszahl ergebe als im Friedensvertrag festzulegen sei, könne die Wehrpflicht ergänzend in Frage kommen. Lloyd George und Wilson waren auch der Meinung, bei einer so vorgesehenen Abrüstung Deutschlands werde Frankreich kaum eine riesige Armee unterhalten können.¹⁹⁸ An diesem Beispiel wurde deutlich, daß die britische Regierung die Abrüstung Deutschlands als erste Stufe

¹⁹⁶Oberster Kriegsrat, 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 374-375. Vgl. Teil 2, Kap. 3. 3.

¹⁹⁷Nicolson, S. 97 ff.; Memorandum des Foreign Office, 1922, House, IP IV, S. 388.

¹⁹⁸Bericht Lloyd Georges an das Kriegskabinett über eine Unterredung mit Wilson, 30. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 115-116; PW 53, S. 559-560.

einer allgemeinen Rüstungsbegrenzung verstand¹⁹⁹, und daß die militärischen Interessen Frankreichs mit Mißtrauen gesehen wurden.

Als der französische Regierungschef und Konferenzpräsident Clemenceau die unter dem Vorsitz Marschall Fochs ausgearbeiteten militärischen Friedensbedingungen zu Lande Anfang März rasch verabschieden lassen wollte, versuchte Außenminister Balfour bis zur Rückkehr Lloyd Georges aus London am 6. März Zeit zu gewinnen.²⁰⁰ Lloyd George ergriff dann an diesem Tag die Initiative im Obersten Kriegsrat. Er kritisierte, der Vorschlag, eine deutsche Armee auf 200.000 Mann mit einjähriger Ausbildungs- und Dienstzeit je Soldat zu begrenzen, bedeute in Wirklichkeit, daß Deutschland vier bis fünf Millionen ausgebildete Soldaten zur Verfügung habe, abgesehen von den zahlreichen Altoffizieren. Lloyd George ließ sich von Fochs Hinweis nicht überzeugen, der militärische Wert dieser Führungskräfte werde nach einigen Jahren der Demobilisierung und mangelnden Übungszeiten bedeutungslos. Der Premier legte großen Wert darauf, die zukünftige deutsche Armee nicht größer werden zu lassen als die britische, für die in internen Planungen eine Größe von 100.000 Mann vorgesehen war. Eine minimale Stärke des deutschen Heeres erschien Lloyd George unerläßlich für die Garantie des Friedens.

Lloyd George dürfte insbesondere auch deshalb so auf dem Punkt beharrt haben, um den französischen Rheinforderungen entgegentreten zu können, die seit einigen Tagen vorgebracht wurden. So sagte Lloyd George über die deutsche Armeestärke vieldeutig an die französische Adresse: "He himself would be very sorry to leave France after the signing of peace with that threat facing her across the Rhine".²⁰¹ Einen Tag später reichte Lloyd George selbst einen Gegenvorschlag ein, der Dienstzeiten in der Armee von mindestens 12 Jahren vorsah, um die Ausbildung mehrerer Millionen deutscher Soldaten innerhalb von 10-20 Jahren zu vermeiden. Für das Herr sah sein Konzept 200.000 Mann mit maximal 18 Divisionen vor, für die Flotte höchstens 15.000 Mann. Sämtliche deutschen Streitkräfte sollten aus Berufssoldaten rekrutiert werden. Eine Berufsarmee sei teurer als eine Armee aus Wehrpflichtigen; und in Verbindung mit Reparationszahlungen bleibe daher nicht mehr viel Geld übrig für "military adventures". Der Premier versprach sich von seinen neuen Vorschlägen ganz offensichtlich eine größtmögliche Beschränkung der deutschen Offensivkraft und warnte, eine alleinige dauerhafte Rüstungsbegrenzung sei eine Illusion.²⁰² Indem er seine Position nachdrücklich auch gegen Fochs Einwände vertrat, machte Lloyd George klar, daß die Entscheidung über militärische Fragen nicht bei den Generälen, sondern bei den Politikern lag. Der Premier erhielt dabei auch Unterstützung von Clemenceau. Nach dem Eindruck Hankeys verbuchte Lloyd George einen großen Triumph und konnte seine Position auf der Konferenz entscheidend stärken.²⁰³

¹⁹⁹Vgl., auch für das Folg., Kap. 4. 1.

²⁰⁰Rat der Zehn, 1. 3. 1919, und Oberster Kriegsrat, 3. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 174-175, 183-185; vgl. Hankey, Control, S. 84-85.

²⁰¹Oberster Kriegsrat, 6. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 216-219, Zit. S. 218. Die "Draft Regulations Concerning a Definite Military Status of Germany" auf S. 230-242 (Bedingungen zu Lande). Vgl. Hankey, Control, S. 87. Vgl. Kap. 7. 1. 1.-7. 1. 3.

²⁰²Oberster Kriegsrat, 7. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 263. So auch Lloyd George im Kriegskabinett, 4. 3. 1919, Trachtenberg, Reparation, S. 48. Vgl. Stevenson Diary, 9. 3. 1919, Lloyd George, S. 170-171; Wilson Diary, 6. und 7. 3. 1919, Calwell, II, S. 172-173;

²⁰³Hankey, Control, S. 89-90.

Am 10. März wurden die Vorschläge des "Military Committee" im Obersten Kriegsrat besprochen. Der Entwurf gliederte sich in fünf Kapitel: die Stärke und Organisation des deutschen Heeres; Rüstungsbeschränkungen; Methoden der Aushebung und der militärischen Ausbildung; Befestigungen; Kontrollmaßnahmen. In Teil 1 der Vorlage zur deutschen Armeestärke hatte sich der Militärausschuß angesichts der von Lloyd George verlangten längeren Dienstzeiten für eine Reduktion von 200.000 auf 140.000 Mann ausgesprochen. Letztere Zahl entspreche, wie Clemenceau Balfour erklärte, unter Berücksichtigung der Ausbildungszeiten einer effektiven Stärke von 200.000 Mann. Foch erklärte allerdings in einem Sondervotum, er halte 140.000 Mann als Berufarmee für zu gefährlich, und plädierte für nur 100.000 Mann, welche ausreichend seien "to police Germany". Clemenceau ergänzte, die Deutschen verfügten dann immer noch über 160.000 ausgebildete Soldaten.²⁰⁴

Lloyd George zeigte sich daraufhin bereit, den französischen Wünschen entgegenzukommen und gab sich von Clemenceaus Hinweis überzeugt, die größte Verantwortung für die Besetzung Deutschlands liege auf Frankreichs Schultern, da die britischen und amerikanischen Truppen rasch demobilisieren würden. Clemenceau hatte insofern ins Schwarze getroffen, als Lloyd George ja in der parallel laufenden Rheinlanddebatte erklärte, britische Truppen nicht an einer Besetzung Deutschlands beteiligen zu wollen.²⁰⁵ Die Deutschen, so der Premier, hätten wenig Grund, sich über eine solche Abrüstung zu beklagen. Zweimal hätten sie ihre Militärmaschinerie mißbraucht und seien in Frankreich eingefallen. Hier griff der Premier sogar das Argument Tardieus auf, Frankreich sei anders als Großbritannien und Amerika nicht durch das Meer geschützt.²⁰⁶

An dieser Stelle brachte Balfour den Einwand vor, wenn man die deutsche Armee auf eine kleine Polizeitruppe reduziere, müsse Deutschland gegen eine Invasion geschützt werden, zumal man auf der Konferenz noch keinen Plan eines "general disarmament" diskutiert habe. Die Deutschen könnten sagen, die Alliierten lieferten sie der Gnade auch ihrer kleinen Nachbarn aus, denen keine Rüstungsbeschränkung auferlegt werde. Es war ebenso raffiniert wie sarkastisch, daß Clemenceau, der sonst den Völkerbund kaum beachtete, hier einwarf, die Lösung des Problems liege in dessen Verantwortung.²⁰⁷ Am Ende führte die Unterstützung des britischen Premierministers für die französischen Bedenken dazu, daß eine deutsche Armeestärke von 100.000 Mann beschlossen wurde.

Von dem französischen Wunsch, Deutschland einen Generalstab zu untersagen, schien Lloyd George zunächst nicht überzeugt, gab dann aber nach.²⁰⁸ Die übrigen Vorschläge des Militärausschusses, Deutschland maximal 14 Divisionen und 6.000 Offiziere zuzugestehen und das Heer in eine Berufarmee umzuwandeln, billigten Lloyd George und Balfour ebenso wie eine genau aufgeführte, drastische Rüstungsbeschränkung, das Ver-

²⁰⁴Oberster Kriegsrat, 10. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 296-297, die Erklärung Fochs auf S. 295, siehe Artikel 1 der militärischen Bedingungen im Anhang A, S. 305.

²⁰⁵Vgl. Kap. 7. 1. 4.-7. 1. 6.

²⁰⁶Oberster Kriegsrat, 10. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 297-298. Wilson Diary, undat., Calwell, II, S. 173: "I got my principle [Berufarmee], but not my numbers, and Foch got his numbers but not his principle." Hankey, Control, S. 91.

²⁰⁷Oberster Kriegsrat, 10. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 298.

²⁰⁸Ebda., S. 299.

bot der Giftgasherstellung, eine Beschränkung der allgemeinen Rüstungsproduktion (Waffen, Munition, Kriegsgerät) sowie das Verbot von Rüstungsexporten.²⁰⁹ Balfour stimmte auch Artikel 8 der allgemeinen Rüstungsbeschränkung zu, der die Abrüstung der Festungen innerhalb einer 50-Kilometer-Zone östlich des Rheins vorsah. Diese Bestimmung war ein Aspekt der französischen Rheinpolitik, mit dem die Briten noch am ehesten leben konnten. Allerdings wurde Artikel 9, der die Entmilitarisierung des bei Deutschland verbleibenden Teils des Rheinlandes festlegte, auf Wunsch Clemenceaus noch zurückgestellt.²¹⁰

In der weiteren Diskussion warnte Balfour, unterstützt von Colonel House, davor, den Friedensvertrag mit zu vielen Detailbestimmungen zu belasten, die erkennbar von französischem Interesse geprägt waren. Mit einer Rüstungskontrolle durch eine besondere alliierte Kommission waren Lloyd George und sein Außenminister hingegen, wenn auch etwas zögernd, einverstanden. Auf Wunsch Lloyd Georges wurde am Ende der Beratungen ein Artikel abgeändert, der auch den Völkerbund an der Überwachung der militärischen Bedingungen beteiligte.²¹¹

Bei der abschließenden Erörterung der militärischen Friedensbedingungen zu Lande, zur See und zur Luft am 17. März erkundigte sich Lloyd George, ob eine deutsche Armeestärke von 100.000 Mann ausreichend für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung sei und verwies dabei auf die verschiedenen Aufstände der Spartakisten, darunter in Bayern. Nach einer entsprechenden Versicherung Fochs billigte der Premier die Vorlage.²¹² Vor der Sitzung scheint Präsident Wilson das Prinzip einer Berufsmarine für Deutschland, das House und Lansing grundsätzlich gebilligt hatten, noch einmal in Frage gestellt zu haben. Lloyd George übte jedoch massivsten Druck auf den Präsidenten aus und drohte, seine Zustimmung zum Völkerbund zurückzuziehen.²¹³

Andererseits ergriff Lloyd George vehement Partei gegen eine Klausel in Artikel 10 der militärischen Bestimmungen, die auch Präsident Wilson ablehnte: eine Verpflichtung der deutschen Regierung, jede Bestellung von Rüstungsgütern bei von den Alliierten genehmigten Fabriken den Siegermächten auch mitteilen zu müssen. Der Premier erklärte, diese Klausel wäre für jedes Land eine "perpetual source of irritation and humiliation", ohne je ihren Zweck erfüllen zu können. Auch gab Lloyd George zu bedenken, eine derartige Klausel sei nicht unbedingt nötig; vor Beginn des Krieges sei man über die deutsche Rüstungsstärke genau informiert gewesen. Eine Klausel im Rahmen des Völkerbundes, laut der sich die Mitglieder gegenseitig über ihren Rüstungsstand in Kenntnis setzten, sei hingegen nicht erniedrigend.

Grundsätzlich wehrte Lloyd George sich gegen zu viele Vertragsklauseln, deren Erfüllung nicht sichergestellt werden oder die Deutschland umgehen könne. Die militärischen Bedingungen konnten seiner Ansicht nach nicht losgelöst von ihrer Überwachung

²⁰⁹"Draft Regulations Concerning a Definite Military Status of Germany", FRUS, PPC IV, S. 305-307.

²¹⁰Oberster Kriegsrat, 10. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 300.

²¹¹Oberster Kriegsrat, 10. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 301-302.

²¹²Oberster Kriegsrat, 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 356-357; im Anhang A die "Naval, Military and Air Conditions of Peace", S. 385 ff.

²¹³Tagebuch des britischen Generalstabschefs Wilson, 17. 3. 1919, Calwell, II, S. 174. Der ranghöchste britische Militär hielt übrigens sämtliche militärischen Bestimmungen für "much too drastic", aber, so fuhr er fort, "the French insisted on them, and the Frocks [Wilsons despektierliche Bezeichnung für die fracktragenden Politiker] agreed". Vgl. Teil 2, Kap. 3. 4.

betrachtet werden; eine rigide Überwachung hingegen brachte Souveränitätseinschränkungen mit sich und höhlt die Friedensordnung aus, bevor diese errichtet war. Der Premier stellte eine Frage, die er auch bei anderen strittigen Punkten zu bringen pflegte: werde man den Krieg erklären, um die Erfüllung kleinerer Verstöße gegen derartige Klauseln zu erzwingen? Werde nicht bei einer "continual evasion of a multitude of small points" der ganze Friedensvertrag zu einem Fetzen Papier werden? Lloyd George erinnerte an einen fundamentalen Grundsatz der Realpolitik: nämlich den, daß die politische Absicht und die Mittel, sie zu verwirklichen - diplomatisch oder militärisch - übereinstimmen mußten, um politische Glaubwürdigkeit zu ermöglichen.

Wie bei anderen Gelegenheiten - vor allem den Territorialfragen (vgl. Kap. 7 und 8) - wurde die Besorgnis des Regierungschefs deutlich, durch unnötige Klauseln oder Härten im Vertrag einen Grund bzw. einen Anlaß für erneute Kriege zu schaffen. Dies war zwar keine dezidiert prinzipielle Position, aber eine, die, abgesehen von dem vitalen britischen Interesse an friedlichen internationalen Beziehungen, den Gegner in die moralischen Grundlagen der Nachkriegsordnung zu integrieren versuchte.²¹⁴ Eines war jedenfalls klar: Lloyd George sah es nicht ein und er sah sein Land auch gar nicht in der Lage, bei jedem kleinen, mittleren oder sogar größeren²¹⁵ Konflikt militärisch einzuschreiten. Großbritannien brauchte einfach Stabilität, um seinen weltweiten Interessen nachgehen zu können. In eine politische Ordnung, ausgerichtet an diesem fundamentalen Interesse, mußte auch der Frieden mit Deutschland so weit wie möglich eingepaßt werden.

Zu diesem politischen Ansatz paßte eine weitere Stellungnahme des Premiers: er begegnete Wilsons Kritik, ein Import- und Exportverbot von Rüstungsgütern für Deutschland könne kaum überwacht werden, mit den Worten, die Völkerbundsatzung sehe die Rüstungsproduktion im Rahmen der Einzelstaaten vor - mit anderen Worten, der Handel mit Rüstungsgütern solle ohnehin unterbunden werden.²¹⁶ Lloyd George war nicht bereit, auf die zur Debatte stehende Bestimmung in Artikel 12 der militärischen Bedingungen zu verzichten, doch sie sollte auf alle Staaten gleichermaßen angewendet werden. Dies war ein weiterer Hinweis für das vitale Interesse Großbritanniens an einer Verminderung der Rüstungslasten. Aus diesem Grund mußte auch Deutschland so weit wie möglich abgerüstet werden. Lloyd George brachte daher auch keine substantiellen Einwände gegen die übrigen militärischen Bestimmungen vor. Nur Balfour sorgte sich noch um die angemessene Überwachung einer Giftgasproduktion.

Die maritimen Friedensbestimmungen ("Naval Peace Terms") waren Großbritannien tendenziell noch wichtiger als die zu Lande. Hankey nannte die Begrenzung der deutschen Flottenstärke an erster Stelle unter den "British Interests".²¹⁷ Folglich sorgten die britischen Vertreter im Ausschuß der Admiräle für drastische Bedingungen. Deutschlands Flotte sollte auf ein geringstes Maß gestutzt werden: maximal sechs Kriegsschiffe und sechs leichte Kreuzer sowie je zwölf Zerstörer und Torpedoboote würden erlaubt sein. Zur Sicherheit wurde auch die maximal erlaubte Tonnage zur See festgeschrieben. Die Schiffsbesatzungen waren auf 15.000 Offiziere beschränkt, die lediglich aus Frei-

²¹⁴Oberster Kriegsrat, 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 359; Art. 10 auf S. 387.

²¹⁵Siehe beispielsweise zur Danzig-Frage Kap. 8. 1. 2.

²¹⁶Oberster Kriegsrat, 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 361, 388.

²¹⁷Memorandum Hankey, 23. 3. 1919, paraphrasiert in Roskill, Hankey, II, S. 71.

willigen rekrutiert werden durften. Eine penible Festlegung der Dienstjahre sollte sicherstellen, daß nur eine begrenzte Anzahl militärischen Personals eine Ausbildung erhielt. In der ersten Besprechung der Bedingungen zur See am 6. März hatte Lloyd George eine Zahl von 15.000 Mann noch als zu hoch abgelehnt.²¹⁸

Zwei Monate nach Unterzeichnung der Bestimmungen sollte der größte Teil der deutschen Flotte versenkt werden: je acht Kriegsschiffe und leichte Kreuzer, 42 moderne Zerstörer und 50 moderne Torpedoboote. Insgesamt 32 Hilfskreuzer und andere Schiffe mußten abgerüstet werden und konnten als Handelsschiffe weiter Verwendung finden. Die Kriegsschiffe, welche bereits im Rahmen der Waffenstillstandsbedingungen in alliierten oder neutralen Häfen interniert worden waren, verlor Deutschland endgültig. Die deutsche U-Boot-Flotte einschließlich der Fabriken und Wartungsanlagen war den Alliierten vollständig zu übergeben; noch im Bau befindliche Boote sollten zerstört werden.²¹⁹

Der Premierminister und sein Außenminister billigten sämtliche dieser maritimen Bestimmungen, die einer Entmilitarisierung sehr nahe kamen. Wie wichtig sie die Klauseln nahmen, zeigte sich bereits in der Besprechung am 6. März, als beide Politiker zahlreiche Anmerkungen zu vielen Details zu Protokoll gaben und auch verhaltene Kritik an der zurückhaltenden Position des US-Admirals Benson verlauten ließen. Insbesondere drängten die Briten ihre US-Kollegen Lansing und House, Bensons Einspruch gegen eine Rüstungsproduktion in Deutschland zurückzuziehen. Lloyd George warnte davor, die Abrüstung Deutschlands könne sich sonst als vergeblich erweisen. Auf Lansings Frage, warum man Deutschland sogar der Fähigkeit zur Küstenverteidigung berauben wolle, erklärte Balfour, die in Frage kommenden Befestigungen dienten offensiven Zwecken. Es gab keinen Punkt, den die Briten unberücksichtigt ließen!²²⁰

Das galt auch für den Vorbehalt US-Admiral Bensons gegenüber einer Öffnung des Kieler Kanals für die Handelsschifffahrt, zu der Deutschland verpflichtet werden sollte. Balfour legte dem Obersten Kriegsrat die erhebliche strategische Bedeutung des Kanals dar: Halte Deutschland die Wasserstraße unter den gegenwärtigen Bedingungen, warnte Balfour, verdopple sich die Stärke der deutschen Flotte, die Ostsee würde ein deutscher See werden und die Freiheit der Ostseeanrainerstaaten würde behindert: Schweden, Dänemark, Finnland, Lettland, Estland, sogar Rußland. Balfour forderte: "The use of the Canal for purely strategic reasons must be restricted as had been done in the case of the Panama Canal and the Suez Canal". Lloyd George und Balfour akzeptierten den Vorschlag von Colonel House, die Frage an die Kommission über internationale Häfen, Wasserstraßen und Eisenbahnstrecken zu verweisen.²²¹

Den Interessen Großbritanniens als Seemacht war mit der weitgehenden Billigung der drastischen Vorlage der Admiräle auch gegen Bensons Einwände in der Ratssitzung am

²¹⁸Oberster Kriegsrat, 6. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 221.

²¹⁹Siehe die Naval Peace Terms (Art. 21-40) im Anhang A der Sitzung des Obersten Kriegsrats, 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 392-398. Vgl. den Bericht von Admiral Wemyss am 8. 2. im Rat der Zehn, FRUS, PPC III, S. 934 und den Entwurf der Naval Clauses, 8. 2., PW 55, S. 20-26. Eine Randnotiz zur anglo-amerikanischen Flottenrivalität ist das britische Einlenken auf Druck von Colonel House, alle deutschen Kriegsschiffe, die in britischen, amerikanischen und japanischen Besitz übergangen, versenken zu lassen, House an Wilson, 7. 3. 1919, IP IV, S. 368-369.

²²⁰Oberster Kriegsrat, 6. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 221-230, 242-251.

²²¹Oberster Kriegsrat, 6. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 225-226, 249. Der Entschluß wurde in der Sitzung am 17. März bestätigt, ebda., S. 367-370. Siehe den Bericht des Subcommittee zum Kieler Kanal, 25. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 48, S. 119-123.

17. März vollständig Genüge getan. Das deutsche Reich war als Seemacht ausgeschaltet und konnte auf absehbare Zeit keine maritime Bedrohung mehr für das britische Reich werden. Natürlich konnte man Deutschland die immateriellen Fähigkeiten, also das Know-how der Konstruktion von Kriegsschiffen und Zerstörern, Minenlegern und -suchern sowie U-Booten nicht nehmen. Umso wichtiger war es, an anderer Stelle weitere Vorkehrungen zu treffen: sämtliche Hafenanlagen auf Helgoland, gebaut für die deutsche Hochseeflotte, wollten die Briten zerstören lassen. Damit konnte ein weiteres Risiko verringert werden - die Stationierung einer einstigen neuen deutschen Flotte vis-à-vis der britischen Inseln. Hier trafen die Briten allerdings auf den Widerstand des US-Präsidenten. Mitte April 1919 unternahm Balfour einen neuen Anlauf in dieser Frage, auch wenn er in seiner unnachahmlichen Contenance zu verstehen gab: "The role of destroyer is not the one I prefer". Die Briten erhielten schließlich Wilsons widerwillige Zustimmung.²²²

Was die Friedensbedingungen hinsichtlich der Militärluftfahrt ("Air Terms of Peace") anbelangte, billigte Balfour am 12. März, wie Lloyd George einige Tage zuvor²²³, die Empfehlungen der Kommission, Deutschland die militärische Luftfahrt und Luftstreitkräfte zu verbieten. Mit Blick auf das vorgesehene Verbot jeglicher Luftlandeplätze unterstützte Balfour den Einwand seines US-Amtskollegen Lansing, es mangle an einer Unterscheidung zwischen militärischer und ziviler Luftfahrt. Balfour meinte zwar, eine solche Unterscheidung sei äußerst schwierig, doch ohne Klarheit in dieser Frage sei die deutsche Abrüstung nicht dauerhaft gewährleistet. Balfour malte die Gefahr aus, in der Zukunft könnten deutsche Revolutionäre zivile Flugzeuge in militärische konvertieren, während die deutsche Polizei kein Flugzeug zur Verfügung hätte - ein weiterer Hinweis für die Sorge, die führende britische Politiker gegenüber dem Bolschewismus in Deutschland hegten. Auf Balfours Vorschlag hin sollte die Frage gesondert untersucht werden.²²⁴

Zu Artikel 3 der Vorlage, in dem auf Wunsch der britischen Militärs Überflugrechte für alliierte Flugzeuge über deutschen Luftraum so lange vorgesehen waren, wie Deutschland besetzt sei, erklärte Balfour, zunächst müsse die Dauer der Okkupation geklärt werden. Der Außenminister wollte die deutsche Souveränität an diesem Punkt wohl nicht über Gebühr beschneiden. Mit allen übrigen Punkten erklärte Balfour sich einverstanden: mit den Abrüstungsbestimmungen, dem Verbot entsprechender Rüstungsproduktion in Deutschland und der Einsetzung einer Überprüfungscommission analog zu den militärischen Bedingungen zu Lande.²²⁵ Generalstabschef Wilson hielt die "air terms" demgegenüber für "fantastically severe and illogical".²²⁶

Die britischen Generäle bejahten die vom Obersten Kriegsrat an die "Aeronautical Commission" verwiesene Frage, ob Deutschland auch nach Unterzeichnung des Friedensvertrages die Zivilluftfahrt verboten werden solle. Der Zeitraum "to dissipate the

²²²Oberster Kriegsrat, 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 365-366, 396. Zur Diskussion um die Helgoland-Frage am 15. April 1919 im Rat der Vier Mantoux I, S. 251-255; das engl. Zitat aus der Übersetzung des Protokolls in PW 57, S. 363; Bericht Balfours, 15. 4. 1919, PW 57, S. 366-367.

²²³Oberster Kriegsrat, 7. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 265.

²²⁴Oberster Kriegsrat, 12. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 334-338, 342. Im Anhang die "Air Terms of Peace", S. 346-249.

²²⁵Ebda., S. 393-343.

²²⁶Wilson Diary, 13. 3. 1919, Calwell, II, S. 174.

very extensive air industry now existing in Germany" solle, so die britische Position, mindestens 5 Jahre betragen.²²⁷ Die französischen Vertreter hatten sogar 30 Jahre gefordert und auf diese Weise die industrielle Entmilitarisierung Deutschlands in einer zukunftssträchtigen Sparte forcieren wollen. An diesem Punkt zeigte sich in aller Schärfe, wie schwierig, ja unmöglich es war, eine führende Industriemacht gründlich abzurüsten oder zu entmilitarisieren, da ein großer Teil ziviler Güter, Geräte und Maschinen auch für militärische Zwecke genutzt oder rasch konvertiert werden konnte. Sollte aber die Janusköpfigkeit moderner Industrie und Technik dazu führen, einer industriellen Spitzenmacht auch die Möglichkeit der weiteren friedlichen Entwicklung zu nehmen? Hier nahmen die britischen Vertreter eine mittlere Position zwischen der französischen und der US-Delegation ein. Lloyd George und Balfour setzten Präsident Wilson dann allerdings keinen Widerstand entgegen, als dieser eine solche Bestimmung kategorisch ablehnte.²²⁸

4. Globale und europäische Sicherheit in der britischen Friedensplanung

4. 1. Die machtpolitisch-finanzielle Überbürdung Großbritanniens und die Sicherheit. London und die kooperative Rüstungskontrolle

Parallel zu den Abrüstungsbestimmungen im Friedensvertrag mit Deutschland beschäftigte sich die britische Regierung intensiv mit einem Thema, das in der Londoner Sicherheitskonzeption einen zentralen Stellenwert einnahm: der weltweiten Rüstungskontrolle. Die Begrenzung des Rüstungswettlaufs und die weltweite Abrüstung waren, wie im Grundsatzmemorandum des Foreign Office vom Spätsommer 1916 erwähnt, schon während des Krieges als ein essentielles Anliegen Großbritanniens gewertet worden.²²⁹ Die Rüstungskontrolle umfaßte insgesamt drei Komplexe: die Abrüstung des Gegners, die Begrenzung der eigenen Streitkräfte und Rüstungen und eine weltweite Rüstungskontrolle.²³⁰

Bereits der Abrüstungsvorschlag, den Lloyd George am 23. Januar im Obersten Rat vorlegte, sah neben einer drastischen deutschen Abrüstung vor, "to prepare a plan in connection with the League of Nations for a permanent reduction in the burden of military, naval and aerial forces and armaments".²³¹ Das Wort "burden" sprach für sich. Im Fontainebleau-Memorandum von Lloyd George und seinen Beratern, vorgelegt am 25. März, hieß es zum Problem der Abrüstung, der Versuch sei müßig, Deutschland eine dauerhafte Rüstungsbegrenzung aufzuerlegen, wenn die Siegermächte nicht selbst bereit seien, sich einer Rüstungsbegrenzung zu unterziehen.²³² Es war ein bemerkenswer-

²²⁷Das britische Statement wird wörtlich zitiert in dem Bericht des französischen Generals Duval an den Obersten Kriegsrat (Punkt 3), 17. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 371.

²²⁸Vgl. Teil 2, Kap. 3. 4.

²²⁹Vgl. Kap. 1. 2.

²³⁰Lloyd George, MC I, S. 389-402.

²³¹Rat der Zehn, 23. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 694, die "Draft Resolution in Regard to the Reduction of Forces and Armaments" auf S. 702.

²³²"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", Memorandum Lloyd Georges, 25. 3. 1919, Papers Respecting Negotiations for an Anglo-French Pact, London 1924 (im folg. abgekürzt als PNAFP), Doc. 16, S. 80; auch in PW 56, S. 263.

ter Standpunkt: das Recht des Siegers, dem Besiegten Beschränkungen aufzuerlegen, wurde gekoppelt mit einer Pflicht des Siegers, sich einer ähnlichen Prozedur zu unterziehen.

Mit diesem Plädoyer umschrieb Lloyd George elegant, daß Großbritannien sich das "crushing weight of modern armaments"²³³ einfach nicht mehr leisten konnte, wollte es seine Position als handlungsfähige Weltmacht bewahren. Die Rüstungsausgaben mußten zu diesem Zweck auf ein mit der Sicherheit noch verträgliches Mindestniveau gesenkt werden. Schon die britische Beteiligung an der Besatzungsarmee im Rheinland bereitete Lloyd George Schwierigkeiten. Wie er am 23. Januar im Rat der Zehn erklärte, beliefen sich die zur Erfüllung des Besatzungsplans von Marschall Foch notwendigen britischen Truppen auf 1, 7 Millionen Soldaten. Es wurde sehr deutlich, daß der Premier größte Probleme darin sah, zu einem solchen Zweck die Wehrpflicht beizubehalten. Diese wäre wahrscheinlich nicht nur auf Unmut in Großbritannien gestoßen, das eine Million Kriegstote zu beklagen hatte²³⁴, sondern es war vor allem auch kostspielig.

Lloyd George erklärte, er habe als eine Alternative zur Erhöhung der alliierten Truppen vorgeschlagen, die Streitkräfte des Feindes zu verringern. Eine solche Lösung konnte Großbritannien die rasche Demobilisierung ermöglichen²³⁵, an der Lloyd George ja vital interessiert war. Kriegsminister Churchill, der hier anderer Meinung war und britische Truppen sogar zur Bekämpfung des Bolschewismus einsetzen wollte, erhielt Ende März die Warnung Bonar Laws, "that the country must be convinced that we are not in for a big army and navy". Wie der konservative Koalitionspartner Lloyd Georges und Ex-Finanzminister betonte, müsse der Premier in seinem Bemühen um Abrüstung um jeden Preis unterstützt werden.²³⁶

Der vierjährige Krieg mit den Mittelmächten hatte Großbritannien die immense Summe von 8, 5 Milliarden Pfund Sterling gekostet. Erstmals hatte London, einst Kreditgeber für andere, einen Krieg nicht mehr finanzieren können. London hatte zwar an Frankreich und Italien Kriegskredite ausgegeben, aber selbst in den USA Gelder aufnehmen müssen und war bei Kriegsende hochverschuldet. Der Mitarbeiter des Finanzministeriums, Keynes, entwarf vor Beginn der Friedenskonferenz einen Plan gegenseitiger Schuldentilgung der verbündeten Mächte.²³⁷ Vergeblich suchte Lloyd George die Regierung in Washington in ein internationales ökonomisch-finanzielles Wiederaufbauprogramm zu integrieren. Auf Empfehlung des britischen Finanzministers Chamberlain legte Lloyd George dem US-Präsidenten den Schuldentilgungsplan von Keynes vor, holte sich damit jedoch eine Abfuhr.²³⁸ Zwei Tage vor Unterzeichnung des Versailler

²³³Lloyd George, WM V, S. 2526.

²³⁴Kluxen, Geschichte Englands, S. 738.

²³⁵Lloyd George im Rat der Zehn, 24. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 709.

²³⁶Jones an Hankey, 26. 3. 1919, Whitehall Diary, S. 82.

²³⁷Memorandum on the Treatment of Inter-Allied War Debt Arising out of the War", undat., ca. November 1918, Auszug in J. M. Keynes, Collected Writings, Vol. 16. The Treasury and Versailles. Activities 1914-1919, London 1971, S. 418-419. Ein weiteres Memorandum "The Treatment of Inter-Ally Debt Arising out of the War", März 1919, ebda., S. 420-428.

²³⁸Der Keynes-Plan "Scheme for the Rehabilitation of European Credit and for Financing Relief and Reconstruction" mit dem Entwurf eines Begleitbriefes in Keynes, Writings, 16, S. 429-436; zum Brief Chamberlains an Lloyd George ebda., S. 428, die endgültige Fassung: Lloyd George an Wilson, 23. 4. 1919, PW 85, S. 8-14; Wilson an Lloyd George, 5. 5. 1919, S. 446-448. Zum Verhältnis der interalliierten Schulden allgemein Keynes, Consequences, S. 220-231.

Vertrages bedrängte der Premier den Präsidenten: "The responsibility for the reconstruction of the world depends in an exceptional measure upon the United States."²³⁹ Doch Washington war nicht bereit, den Alliierten die Anleihen nachzulassen.²⁴⁰ Aufgrund dieser tiefgreifenden anglo-amerikanischen Differenzen in der Wirtschafts- und Finanzpolitik gewann in Londoner Sicht - abgesehen von den Reparationen - die Begrenzung kostspieliger Rüstungsprojekte eine umso größere Bedeutung. Der finanziell und wirtschaftlich lädierte britische Großmachtstatus bildete die entscheidende Voraussetzung für die britische Appeasement-Politik nach dem Krieg, ja bereits auf der Friedenskonferenz. Zum Erhalt seiner Position unter den Mächten mußte Großbritannien an dem Erhalt des schwer errungenen Friedens nachhaltig interessiert sein. Die globale Abrüstung sollte einen Grundpfeiler der Entspannungspolitik bilden.²⁴¹ Die knappen britischen Ressourcen sollten nicht in die Rüstungsproduktion fließen, sondern für den Erhalt des Empire und für den Wiederaufbau Europas genutzt werden. Auf diese Weise, so glaubte man, ließen sich die britischen Exportmärkte am ehesten erhalten oder neu erschließen.

Die ersten Abrüstungsinitiativen der europäischen Großmächte waren vor dem Ersten Weltkrieg auf den Haager Konferenzen verhandelt worden, doch am Widerstand des Deutschen Reichs gescheitert.²⁴² Für die Bewältigung der nunmehr noch dringlicher scheinenden Aufgabe der Abrüstung maß die Londoner Regierung dem Völkerbund eine zentrale Rolle als einem Forum der Rüstungskontrollverhandlungen zu. Bei den Beratungen im Kriegskabinet über den Sinn und Zweck eines Völkerbundes erklärte Lloyd George am 24. Dezember 1918, wenn der Völkerbund nicht Vorkehrungen für eine Abrüstung trafe, werde er als Betrug, als Farce angesehen werden. Der Premier befürwortete die Abschaffung der Wehrpflicht als eine Bedingungen echten Friedens; dabei solle mit Deutschland begonnen werden.²⁴³

Im Fontainebleau-Memorandum hieß es zum Thema der Abrüstung: "An essential element, therefore, in the peace settlement is the constitution of the League of Nations as the effective guardian of international right and international liberty throughout the world. If this is to happen the first thing to do is that the leading members of the League

²³⁹Lloyd George an Wilson, 26. 6. 1919, PW 61, S. 225. Die geschätzte Summe der Kriegskosten ebda., S. 224.

²⁴⁰Vgl. den Brief des US-Wirtschaftsexperten Bernard Baruch an Lord Cecil, 12. 4. 1919, R. S. Baker, Woodrow Wilson and the World Settlement (1921), Gloucester 1960 (im folg. abgekürzt als Baker, WWS III - die Originalausgabe wird hier i. a. gegenüber der dt. Übersetzung vorgezogen), S. 332-334; ferner S. P. Tillman, Anglo-American Relations at the Paris Peace Conference of 1919, Princeton 1961, S. 267-75, 403. Zur US-Haltung siehe Teil 2, Kap. 6. 3.

²⁴¹Dazu ausführlicher G. Niedhart, Appeasement. Die britische Antwort auf die Krise des Weltreichs und des internationalen Systems vor dem Zweiten Weltkrieg, in: HZ 228 (1978), S. 66-88; G. Niedhart, Gottfried: Multipolares Gleichgewicht und weltwirtschaftliche Verflechtung: Deutschland in der britischen Appeasement-Politik. In: M. Stürmer (Hg.), Die Weimarer Republik, 2. Aufl. Königstein 1985, S. 113-130; P. Kennedy, The Tradition of Appeasement in British foreign policy 1865-1939, in: British Journal of International Studies 2 (1976), S. 195-215; Kennedy, Aufstieg, S. 353 f. Zum Niedergang der britischen Machtstellung siehe allgemein R. Blake, The Decline of Power 1915-1964, New York 1985.

²⁴²Zu den Haager Konferenzen Dülffer, S. 17 ff. In seinem dritten Entwurf der Versailler Rede (7. 5. 1919) räumte der deutsche Außenminister Graf Brockdorff-Rantzau übrigens "die Verblendung Deutschlands auf den Haager Konferenzen" ein (A. Luckau, The German Delegation at The Paris Peace Conference (1941), New York 1971, S. 219).

²⁴³Kriegskabinet, 24. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 421.

of Nations should arrive at an understanding between themselves in regard to armaments."²⁴⁴

Zwar sollten die führenden Mächte des Völkerbundes - das waren die Großmächte - noch beträchtliche Streitkräfte zur Sicherung der Freiheit auf der Welt unterhalten: insbesondere solange, bis Deutschland sich beruhigt und praktisch bewiesen habe, seine imperialistischen Bestrebungen aufgeben zu haben, und bis Rußland gezeigt habe, keinen militärischen Kreuzzug gegen seine Nachbarn zu beabsichtigen. Doch eine gemeinsame Front gegen die Kräfte der Reaktion und der Revolution, so die Denkschrift weiter, erfordere es, daß die Siegermächte auf eine Rüstungsrivalität untereinander verzichteten. Eleganter konnte die Brücke zu einem Thema, das London in höchstem Maße bedrängte, kaum geschlagen werden: es ging um die Gefahr eines Rüstungswettlaufs zur See zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten.

Zu diesem Thema, das hier nur begrenzt angeschnitten werden kann, sind die Verhandlungen über die Freiheit der Meere bereits dargelegt worden. Für die Londoner Regierung war es höchst unbequem, daß Präsident Wilson sich nicht damit begnügen wollte, die britische Vorherrschaft zur See anzuerkennen. Die Amerikaner drohten, darin ohne Zweifel Machtpolitiker, London in einer Zwickmühle gefangen zu nehmen: entweder britische Zustimmung zu ungehindertem Schiffsverkehr - mit anderen Worten eine Begrenzung der britischen Seemacht - oder die amerikanische Drohung, eine große Flotte zu bauen, die der britischen mindestens ebenbürtig wäre. Wilson hatte mehrfach mit diesem Schritt gedroht, obwohl er in Paris als Anwalt einer weltweiten Abrüstung eintrat.

Diese britisch-amerikanische Rivalität spielte hinter den Kulissen der Friedenskonferenz eine bedeutende Rolle. Die Londoner Regierung mußte nach der Quadratur des Kreises suchen: Bewahrung der Vorherrschaft zur See mit vertretbarem materiellen Aufwand, Verhinderung eines Rüstungswettlaufs mit den Amerikanern und weltweite Abrüstung. Vor diesem Hintergrund wird noch einmal die Rolle sichtbar, die für London eine Demobilisierung zu Lande spielte: eine unbegrenzte Besetzung am Rhein hätte den Militärhaushalt in die Höhe getrieben.

So spielte das Fontainebleau-Memorandum raffiniert mit dem amerikanischen Interesse an der Errichtung des Völkerbundes, als es deutlich hieß, wenn eine Verständigung über das Unterlassen eines Rüstungswettlaufs der Sieger nicht gelinge, werde der Völkerbund zum Trug und Spott werden!²⁴⁵ Balfour hatte bereits am 21. Januar 1919 im Rat der Zehn eine ganz ähnliche Formulierung gebraucht: "...if the League of Nations is to be practical, the delegates must make up their minds as soon as possible regarding the question of disarmament. It was most important in this connection, to come to some agreement as to what arms Germany was to be allowed to have. It is evident that a League of Nations would be a sham if there is no disarmament."²⁴⁶

Kabinettssekretär Hankey, ein Anwalt der britischen Flottenmacht, wollte sogar die britische Unterschrift unter die Völkerbundsatzung von einer Übereinkunft mit den USA über den Flottenbau abhängig machen.²⁴⁷ Die von Wilson nachträglich gewünschte

²⁴⁴"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 80, PW 56, S. 263. Zum Völkerbund Lloyd George, MC I, S. 403-429.

²⁴⁵"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 80; PW 56, S. 264.

²⁴⁶Rat der Zehn, 21. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 669.

²⁴⁷Memorandum Hankey, 23. 3. 1919 (in Fontainebleau), paraphrasiert in Roskill, Hankey, II, S. 71.

Einbeziehung der Monroe-Doktrin in die Völkerbundsatzung nahm Lloyd George dann als eine willkommene Gelegenheit wahr, die britischen Interessen durchzusetzen.²⁴⁸ Der Premier bedeutete den Amerikanern, er werde nicht zustimmen, wenn eine Verständigung hinsichtlich Flottenrüstung und Freiheit der Meere nicht gelinge.²⁴⁹ Hier wird sehr deutlich, wie London den Völkerbund und Wilsons Interesse daran ihm für die eigenen vitalen Interessen nutzen wollte.

Die Passage im Fontainebleau-Memorandum über die Abrüstung endete mit der Versicherung, wenn sich die führenden Mitglieder des Völkerbundes über die notwendige Truppenstärke einig seien, die zur Aufrechterhaltung des Schutzes der Mitglieder notwendig sei und gleichzeitig Mißtrauen und Rivalität zwischen ihnen selbst ausschließe, dann könne der Völkerbund auch sicherstellen, daß nicht nur Deutschland, sondern auch die kleineren Staaten Europas abrüsteten und die Wehrpflicht abschafften.

Abschließend hieß es, bezeichnend für diese weltweite britische Sicherheitskonzeption: "Unless we secure this universal limitation [of armaments] we shall achieve neither a lasting peace, nor the permanent observance of the limitation of German armaments which we now seek to impose."²⁵⁰ Mehrere Elemente einer weltweiten Friedenssicherung waren hier zu einem unteilbaren Ganzen zusammengefügt: eine genügend große Truppenstärke der Großmächte im Rahmen des Völkerbundes, gleichzeitig eine Verständigung auf Rüstungsbegrenzung, beides als Grundlage für die Überwachung der deutschen Rüstungsstärke.

Denn so wichtig für London die weitgehende Abrüstung Deutschlands im Rahmen des Friedensvertrags war, so sinnlos erschien sie als eine einmalige Maßnahme. Ein erneutes Wettrüsten wie vor 1914 mußte um jeden Preis vermieden werden. Doch man wußte in London: auch wenn Deutschland durch den Vertrag empfindliche wirtschaftliche Einschränkungen erleiden würde - durch den Verlust von Rohstoffen und Schwerindustrie infolge der Gebietsabtretungen -, es würden Berlin immer noch genügend Ressourcen verbleiben, um in Zukunft wieder aufzurüsten. Die Reparationsregelung²⁵¹ konnte sich hier durchaus als zweischneidig erweisen: um die hohe Rechnung begleichen zu können, brauchte Deutschland eine breite industrielle Basis. Die Gefahr, daß ein bestimmtes Spektrum der industriellen Güter geeignet war, in Rüstungsgüter konvertiert zu werden, würde sich nicht ganz vermeiden lassen; auch konnte man Deutschland das Know-how nicht nehmen, das zur Entwicklung der preußisch-deutschen Militärmaschinerie geführt hatte.

Es kam daher in britischer Sicht alles darauf an, daß die Deutschland auferlegte drastische Abrüstung, möglicherweise auch die Entmilitarisierung der linksrheinischen und eines Teils der rechtsrheinischen Gebiete dauerhaft bleiben würde. Ein allein materiel- ler Zugang zu dieser Frage, wie ihn die französische Regierung anstrebte - von außen

²⁴⁸Cecil Diary, 26. 3. 1919, PW 56, S. 297, 8.-10. 4. 1919, PW 57, S. 142.

²⁴⁹Dazu die Tagebuchnotizen des Sekretärs der US Navy, Daniels, 29. 3.-1. 4. 1919, The Cabinet Diaries of Josephus Daniels 1913-1921, ed. by D. Cronon, Lincoln 1963, S. 380-382, v. a. das Gespräch mit Lloyd George am 1. 4.. Vgl. Seymour in IP IV, S. 431-439, der diesbezügliche Briefwechsel vom 8. -10. 4. 1919 zwischen Cecil und House, die einen Kompromiß ausarbeiteten, ebda. und in PW 57, S. 143 f., 179 f., 215-217; vgl. auch Roskill, Naval Policy, I, S. 53-54, 90-91; L. E. Ambrosius, Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition. The Treaty Fight in Perspective, Cambridge 1987, S. 115-118.

²⁵⁰"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 81, PW 56, S. 264.

²⁵¹Vgl. Kap. 6.

auferlegte Beschränkungen, Kontrollen, Sanktionen - konnte ein erster Schritt sein, doch er mußte auf Dauer das Ziel verfehlen und die deutschen Revanchegelüste verewigen. Wollte man daher auf den Versuch verzichten, Deutschlands Souveränität auf Jahrzehnte zu beschneiden, den größten Industriestaat des Kontinents als ein Land zweiter Klasse zu etablieren, mußten andere Wege gefunden werden.

Diese sollten darin bestehen, Deutschland einen Anreiz zu bieten, auf eine erneute Aufrüstung zu verzichten, an ihr gar nicht interessiert zu sein. Es mußte gelingen, nicht nur kurzfristig, sondern dauerhaft Sicherheit vor Deutschland zu schaffen, und ideal wäre es, so die Überlegung in London, diese Politik mittel- bis langfristig zu einem Konzept der Sicherheit mit Deutschland weiterzuentwickeln. Die Mentalität eines Volkes, eines Landes würde sich zwar so schnell nicht verändern lassen. Umso dringlicher war ein gemeinsames Konzept über die moralischen Grundlagen der Nachkriegsordnung, auf das sich erst die Sieger verständigten, um das besiegte Deutschland hernach einbeziehen zu können. Der Völkerbund als Forum einer vertraglich gesicherten weltweiten Abrüstung versprach, die materiellen Regelungen des Friedensvertrages gleichsam zu überwölben, die Einzelbestimmungen zusammenzuhalten.

Jenseits aller taktischen Finessen des gewandten britischen Premierministers wird hier beinahe eine Umwälzung des politischen Denkens in London sichtbar. Sie verdankte sich zweifellos dem rasanten Aufstieg Deutschlands im Vierteljahrhundert vor dem Krieg und dem relativen Niedergang Londons im Vergleich zu Berlin und Washington. Nicht mehr die *splendid isolation* eines Empire, das sich auf seine Royal Navy und auf seine Finanz- und Wirtschaftskraft verlassen konnte, sondern vielmehr eine weltweite kooperative Friedenssicherung verhieß eine politische Ordnung in Europa und auf der Welt, die das Siegel des Dauerhaften beanspruchen konnte, wenn überhaupt etwas dauerhaft sein konnte angesichts der unheilvollen Trias aus wirtschaftlich-politischer Instabilität, Reaktion und Revolution.

In der hier dargelegten Perspektive war es nur folgerichtig, Deutschland in den geplanten Völkerbund von Anfang an einzubeziehen, um Berlin deutlich zu machen, wie ernst es London mit den Grundsätzen der Nachkriegsordnung war. Auf britische Anregung verlangte die Völkerbundsatzung als Voraussetzung für die Zulassung zum Völkerbund die Abrüstung des jeweiligen Bewerbers. Dieses Junktim war auch mit Blick auf Deutschland wichtig.²⁵²

²⁵²Lloyd George, MC I, S. 401.

4. 2. Kollektive Sicherheit und Kontrolle Deutschlands durch Einbindung? Britische Völkerbundkonzepte und die Frage der deutschen Mitgliedschaft

Der Völkerbund war keine rein amerikanische Idee. Im Gegenteil kam sogar die erste Anregung zu einer neuen Form der Friedenssicherung von britischer Seite. Im September 1915 hatte Außenminister Grey in einem Schreiben an Colonel House angefragt, ob Präsident Wilson sich nicht für die Gründung eines Völkerbundes einsetzen wolle. Grey begründete eine solche Notwendigkeit mit den Worten, "the great object of securing the elimination of militarism and navalism is to get security for the future against aggressive war. How much are the United States prepared to do in this direction? Would the President propose that there should be a League of Nations binding themselves to side against any Power which broke a treaty; which broke certain rules of warfare on sea or land... or which refused, in case of dispute, to adopt some other method of settlement than that of war?"

Nur in einer solchen Übereinkunft sehe er, so Grey, die Aussicht auf eine zukünftige Verringerung des Militarismus und Navalismus, so daß kein Land Armeen oder Flotten zu aggressiven Zwecken aufrüste. Wie Grey fortfuhr, wisse er nicht, welche Regierung einen solchen Vorschlag billigen werde, doch zeigte er sich sicher, "that the Government of the United States is the only Government that could make it with effect". Interessant an dem Vorschlag war, daß er neben diplomatischen Schiedsverfahren im Konfliktfall auch auf eine Rüstungskontrolle abzielte. Unausgesprochen war Greys Schrift eine Anklage gegen die Aufrüstung Deutschlands zu Lande und zur See, gegen den U-Boot-Krieg und die Verletzung der belgischen Neutralität. Nach anfänglichem Zögern begrüßte House nach Rücksprache mit Wilson den britischen Vorschlag.²⁵³

Nach Meinung Kissingers kann der britische Schritt nur taktisch erklärt werden - zur Sicherung der amerikanischen Unterstützung gegen das Deutsche Reich. Der Völkerbund sei im Grunde "ein zutiefst amerikanisches Konzept" gewesen.²⁵⁴ Dies mag einerseits zutreffen. Unbestreitbar sah die britische Führung, daß zur Friedenssicherung in der Nachkriegszeit eine amerikanische Mitarbeit unerlässlich war. Im Grunde war dies eine gleichgewichtspolitische Konzeption. Da die Vereinigten Staaten jedoch aufgrund ihrer außenpolitischen Tradition ein politisch-diplomatisches Mitspiel im europäischen Staatensystem abzulehnen schienen, verbot es sich, vom Kräftegleichgewicht zu sprechen; vielmehr schien der Hinweis auf ein Konferenzsystem mit Schiedsmechanismen Erfolg zu versprechen, um Amerika an die weltweite Friedenssicherung heranzuführen. Auf der anderen Seite entwickelten auch die britischen Regierungspolitiker durch die Erfahrung des modernen Krieges, der sich zum Weltkrieg ausweitete, die Bereitschaft, kollektive Sicherheitsübereinkünfte ernsthaft zu prüfen. Für eine Macht, die bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts feste Bindungen gemieden hatte, auch wenn sie sich im Jahrzehnt vor dem Krieg zunehmend auf die Pflege von Bündnissen traditionellen Stils eingelassen hatte²⁵⁵, war die Zustimmung zu einer multilateral-kooperativen, präventiv ausgerichteten Friedenssicherung ein wichtiger Wandel in der außenpolitischen Orien-

²⁵³Grey an House, 22. 9. 1915, House an Wilson, 10. 11. 1915, IP II, S. 89, 92, siehe auch S. 54-55. Vgl. dazu L. Woodward, *Great Britain and the War of 1914-1918*, London 1967, S. 217 f.; Rothwell, *War Aims*, S. 33-34; Ambrosius, *Wilson*, S. 15-19.

²⁵⁴Kissinger, *Vernunft*, S. 240.

²⁵⁵Dazu sehr ausführlich Gade, *passim*, v. a. S. 49 ff. Siehe auch K. Hildebrand, *Das vergangene Reich. Deutsche Außenpolitik von Bismarck bis Hitler 1871-1945*, Stuttgart 1995, S. 319.

tierung und Methode. In London reifte die Erkenntnis heran, daß die eigene Großmachtposition, der Standpunkt des Balancehalters mit dem Vorzug, in einen europäischen Krieg ganz nach eigener Entscheidung eingreifen zu können, sich entweder dem Ende entgegenneigte, oder aber nur unter veränderten außen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen zu erhalten war.²⁵⁶ Die Frage lautete, ob der Status quo, den es nun zu wahren galt, nur bei maximaler eigener Handlungsfreiheit zu verteidigen war oder ob nicht neue, kooperative Modelle der Friedenssicherung entworfen werden mußten. Konnte ein Völkerbund ein effektives "Kontrollmittel" für die britische Kontinentalpolitik sein?²⁵⁷

Lloyd George beauftragte nach Gründung des Kriegskabinetts mehrere Ausschüsse bzw. Regierungsmitglieder mit Beratungen über eine Völkerbundsatzung. Bereits das "Committee on Economic and Non-territorial Desiderata" unter Leitung von Kriegsminister Milner griff das Thema im April 1917 auf. Die meisten Mitglieder waren sich über Konsultations- und Schiedmechanismen einig, obwohl einige auf die Gefahr hinwiesen, ein Völkerbund könne Großbritannien in falscher Sicherheit wiegen.²⁵⁸ Ein Satzungs-konzept wurde im Rahmen des Ausschusses nicht verfaßt.

Der erste britische Völkerbundentwurf wurde nach Instruktionen des Kriegskabinetts von einem Ausschuß unter Leitung des Juristen Lord Phillimore erarbeitet, unter Teilnahme der hochrangigen Foreign Office-Beamten Eyre Crowe und William Tyrrell. Das Ergebnis der Beratungen, der sogenannte Phillimore-Bericht, lag im März 1918 vor und diente Colonel House später als Grundlage seines ersten Satzungsentwurfes.²⁵⁹

Die britische Regierung war daran interessiert, den Meinungs-austausch über die neue Organisation mit den Amerikanern voranzutreiben; Wiseman erfuhr allerdings im August 1918 von Präsident Wilson, daß dieser koordinierte Beratungen und auch eine Publikation des britischen Entwurfs zu der Zeit nicht befürwortete. Auch kritisierte Wilson an dem Phillimore-Plan, wie Wiseman an Reading schrieb, dieser habe "no teeth".²⁶⁰ Aufgrund dieser Informationen von Wiseman hielt sich Premier Lloyd George im Krieg damit zurück, sich öffentlich zu einem bestimmten Völkerbundplan zu bekennen.²⁶¹

Einen weiteren britischen Entwurf legte der südafrikanische Verteidigungsminister General Smuts im Dezember 1918 vor.²⁶² Seine Schrift übernahm die Substanz des Philli-

²⁵⁶Kennedy, Aufstieg, S. 346 ff., 474 ff.; vgl. Hankey an Lloyd George, 12. 1. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 482.

²⁵⁷Dieses britische Interesse in den 1920er Jahren sieht Kluxen, S. 744.

²⁵⁸Zu den Beratungen des Milner-Committee am 20. und 24. 4. 1917 Tagebuch Jones, Whitehall Diary, S. 33-34. Vgl. für das Folg. auch G. W. Egerton, Great Britain and the Creation of the League of Nations, Chapel Hill, 1978.

²⁵⁹"The Committee on the League of Nations. Interim Report", 20. 3. 1918, BDFA, WW 3, Doc. 213, S. 350-353. Der 18 Artikel umfassende Entwurf auf S. 354-357, auch in D. H. Miller, The Drafting of the Covenant, II, New York 1928, Doc. 1, S. 3-6. Der Bericht einschließlich Entwurf und Note Cecils auch in Baker, WWS III, Doc. 8, S. 67-78. Zum Völkerbund vgl. Lloyd George, MC I, S. 404-411.

²⁶⁰Wiseman an Reading, 16. 8. 1918, PW 49, S. 273; auch bei Fowler, S. 279.

²⁶¹Lloyd George an Bonar Law, 20. 8. 1918, Ambrosius, Wilson, S. 55.

²⁶²"The League of Nations. A Practical Suggestion", 16. 12. 1918, in Miller, Drafting, II, Doc. 5, S. 23-61; vgl. ders., Drafting, I, S. 34-39; G. Curry, Woodrow Wilson, Jan Smuts, and the Versailles Settlement, in: American Historical Review 66 (1961), S. 970 ff.. Smuts übermittelte seinen Entwurf dem US-Präsidenten bei dessen England-Besuch im Dezember 1918; eine gedrängte Fassung findet sich in PW 53, S. 515-519. Zu den Konzepten von Bourgeois und Smuts auch Lloyd George, MC I, S. 407-419. Die

more-Plans und bezog Aspekte des detaillierten Entwurfs ein, den der französische Politiker Léon Bourgeois im Juni 1918 vorgelegt hatte, ohne allerdings dessen Konzept einer internationalen Streitmacht zu berücksichtigen.²⁶³ Smuts sah das britische Empire bereits als den Prototyp eines Völkerbundes an.²⁶⁴ Ausführlich kommentiert, enthielt der Smuts-Plan 21 Artikel zu Organisation, Schiedsgerichtsbarkeit und zur Abstufung von großen, mittleren und kleinen Mächten in Rat und Versammlung. Das in dem Plan entwickelte Mandatssystem sollte auf die deutschen Kolonien nicht angewendet werden.

Angesichts der bevorstehenden territorialen Neuordnung Europas setzte Smuts größte Hoffnungen in den Völkerbund. Von der Antwort, welche neue politische Gestalt die europäische Zivilisation annehme, hänge das Schicksal Europas wie der Welt ab. Europa werde liquidiert, und der Völkerbund müsse sein Erbe sein.²⁶⁵ Die Auflösung der überkommenen Mächtestruktur Europas - die, so könnte man hinzufügen, bislang durch das Gleichgewicht der Kräfte mehr oder weniger reguliert worden war -, mußte in Smuts' Sicht zwangsläufig zu einer neuen Organisationsform unter dem Prinzip der kollektiven Sicherheit führen. "In the débâcle of the old Europe the league of nations is no longer an outsider or stranger, but the natural master of the house."²⁶⁶ Eine neue politische Architektur für den Kontinent - unter Einbeziehung Deutschlands - war der Kern von Smuts' Europakonzeption.

Smuts' Entwurf übte einen nachhaltigen Eindruck auf den US-Präsidenten aus. So kamen London und Washington während Wilsons Aufenthalt in Großbritannien Ende Dezember überein, auf der Friedenskonferenz einen Völkerbund ins Leben zu rufen - auch wenn Lloyd George noch über den Konferenzbeginn hinaus kein wirkliches Interesse für einen Völkerbund bzw. für Einzelheiten der Satzung zu entwickeln schien, was Smuts und Lord Cecil bedauerten.²⁶⁷

Der Außenpolitiker und Blockademinister Lord Robert Cecil, ein entschiedener Anwalt kooperativer Sicherheitsbemühungen in der Nachkriegszeit, hatte dem Kabinett im Dezember 1918 einen eigenen Entwurf vorgelegt, den er in den folgenden Wochen unter amerikanischem Einfluß mehrfach überarbeitete. Cecil dachte an ein Konferenz- und Ratssystem der Großmächte, welches an das Europäische Konzert nach 1815 erinnerte. Stärker noch als der Smuts-Entwurf betonte Cecil die dominierende Rolle der Großmächte - Großbritannien, USA, Frankreich, Italien und Japan -, die sich jährlich treffen sollten, bei Bedarf natürlich häufiger.²⁶⁸

Entwürfe von Cecil und Smuts waren laut Miller nicht strikt offiziell, da sie nicht von der britischen Regierung vorgelegt worden seien (Miller, Drafting, I, S. 39).

²⁶³Der Bourgeois-Entwurf vom 8. 6. 1918 ist vollständig abgedruckt in Anhang II zur 1. Sitzung der Völkerbundkommission, 3. 2. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 238-246.

²⁶⁴Ambrosius, Wilson, S. 56 f.

²⁶⁵The League of Nations. A Practical Suggestion, 16. 12. 1918, Miller, Drafting, II, Doc. 5, S. 26.

²⁶⁶Ebda., S. 41.

²⁶⁷Smuts an Clark, 21. 1. 1919, SP IV, S. 51-52; Cecil Diary, 20. 1. 1919, Ambrosius, Wilson, S. 66, vgl. S. 53. Lloyd George gewann den Eindruck, daß Wilson nur an einem Völkerbund wirklich interessiert war, Bericht an das Kriegskabinett, 30. 12. 1918, PW 53, S. 558-559.

²⁶⁸"League of Nations". Memorandum Cecils, 17. 12. 1918, PW 53, S. 415-417; auch in DCP III, Doc. 111, S. 85-88, dort undat. und unter dem Titel "Memorandum on Organization of the League of Nations and Prevention of War". Die erste Überarbeitung vom 14. 1. 1919 ist abgedruckt in Miller, Covenant, II, Doc. 6, S. 61-64; vgl. auch Curry, S. 969 f., Ambrosius, Wilson, S. 55 f.

Cecil's Vorstellung zur Kriegsverhütung war, daß die Mitglieder des Völkerbundes sich verpflichten würden, nicht in den Krieg zu ziehen, bevor sie die Streifragen einer internationalen Konferenz oder einem Schiedsgericht unterbreitet hätten. Gegen einen Staat, der sich nicht an dieses Verfahren hielte, befänden sich alle Völkerbundmitglieder im Kriegszustand. So sollten Kriege durch Konsultations- und Schiedsmechanismen verzögert und möglichst verhindert werden. In diesem Gedanken spiegelte sich die Ansicht, daß das Nichtstattfinden einer internationalen Konferenz im Juli 1914 wesentlich zum Kriegsausbruch beigetragen hatte.

Eine wichtige Änderung arbeitete Cecil unter amerikanischem Einfluß in seine Fassung vom 20. Januar 1919 ein: die wechselseitige Garantie territorialer Integrität der Völkerbundmitglieder, die von Präsident Wilson als unerläßlich angesehen wurde, sowie die Möglichkeit friedlicher und einvernehmlicher Grenzrevisionen. Diese zweite Bestimmung schwächte die Garantie bis zu einem gewissen Grad wieder ab, doch Cecil befürchtete ohnehin eine zu weitgehende Einschränkung der Souveränität Großbritanniens und des Empire.²⁶⁹ Hier tauchte der außenpolitische Konflikt zwischen Bindung und Distanzierung hinsichtlich Europas auf, der die britische Politik nicht erst 1918 und 1919 kennzeichnete, und der sich im Grunde genommen verschärfen mußte, wenn Systeme einer wirklich kollektiven Sicherheit ins Leben gerufen werden sollten, die die Mitglieder automatisch zum Eingreifen in Konfliktfällen verpflichteten.²⁷⁰

So notierte Lord Cecil Anfang Februar 1919 seine Sorge darüber, daß Präsident Wilson so sehr auf dem späteren Artikel X des Völkerbundentwurfs bestehe, der die territoriale Integrität aller Staaten sichern sollte. Cecil sah Probleme mit den Dominions voraus, "who do not appreciate the idea of fighting for the integrity of Bohemia or some such place".²⁷¹ Es war eine Bemerkung, die in gespenstischer Weise die Situation des Jahres 1938 vorweg nahm. In Kurzform war das Kardinalproblem der kollektiven Sicherheit benannt: nicht jeder Staat bewertete einen politischen Vorgang, einen Konflikt in gleicher Weise, sondern in Abhängigkeit von seiner geopolitischen Lage oder seinen wirtschaftlichen Interessen.²⁷² Eine europäische Macht war an Böhmen vergleichsweise mehr interessiert - wenn auch nicht einmal in jedem Fall, wie 1938 zeigte - als an der Lage auf den Pazifikinseln, die naturgemäß Australien, Neuseeland und Japan stärker beschäftigen mußte.

Unter dem Blickwinkel nationaler Souveränität versuchte Cecil dann auch in enger Abstimmung mit Wilson und House, in den Beratungen der Völkerbundkommission jegliche Bestimmungen herauszufiltern, die dem Völkerbund den Charakter einer supranationalen Organisation verleihen würden - zum Beispiel eine Maschinerie, Rechts- und Friedensbrecher rasch und effizient in die Schranken weisen zu können. Es war dies, woran die französische Delegation im Blick auf Deutschland in erster Linie interessiert war.²⁷³ Der Foreign Office-Beamte Sir Crowe hatte bereits Anfang Dezember 1918 im

²⁶⁹League of Nations. Draft Convention, 20. 1. 1919, in Cecil an Wilson, 20. 1., PW 54, S. 160-170, auch in Miller, Drafting, II, Doc. 10, S. 106-116; vgl. Ambrosius, Wilson, S. 64, 67 f.

²⁷⁰Vgl. zu diesem Komplex auch M. Howard, *The Continental Commitment. The Dilemma of British Defense Policy in the Era of Two World Wars*; London 1972.

²⁷¹Cecil Diary, 6. 2. 1919, PW 54, S. 514.

²⁷²Darauf weist Kissinger, *Vernunft*, wiederholt hin: S. 50, 252.

²⁷³8. Sitzung der Völkerbundkommission, 11. 2. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 290-297; PW 55, S. 72-80. Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 2.

Gespräch mit dem US-Rechtsexperten Miller den französischen Plan eines internationalen Generalstabs als "fantastic" bezeichnet - d. h. als unrealistisch - und gleichzeitig eingeräumt, der Phillimore-Plan "did not go at great lengths".²⁷⁴ Zu weitreichende Elemente der Supranationalität, dies hatte der Phillimore-Plan mehrfach betont, waren aus Londoner Sicht nicht denkbar. So mußten die Differenzen zwischen der britischen und französischen Sicherheitskonzeption unweigerlich zu Konflikten auf der Friedenskonferenz führen.

Wie Lord Cecil am 11. Februar in seinem Tagebuch notierte, hätten Präsident Wilson und er der französischen Forderung nach einer internationalen Streitmacht vehement widerstanden.²⁷⁵ Alternativ schlug Cecil einen ständigen Ausschuß vor, der den Völkerbund über militärische und maritime Fragen beraten würde.²⁷⁶ Cecil betonte im Zusammenhang mit dem französischen Forderung nach einem Generalstab, der Völkerbund dürfe nicht als eine "alliance against Germany" angesehen werden; nichts werde den Frieden rascher bedrohen.²⁷⁷ Während dies an sich eine positive Haltung war, mit Blick auf eine Integration Deutschlands in die Nachkriegsordnung, die im übrigen Wilsons Standpunkt ähnelte, war sie bestenfalls eine halbe Antwort auf die französischen Bedenken. Vorstellbar wären ja durchaus Bestimmungen gewesen, die nicht primär einen antideutschen Charakter hatten, sondern allgemein angewendet werden konnten.

Doch Cecil erklärte den französischen Vertretern unter vier Augen, der Völkerbund sei der einzige Weg für Frankreich, die Hilfe Englands und Amerikas zu erhalten, und wenn sie den Völkerbund zerstören wollten, würden sie ohne Verbündete in der Welt bleiben.²⁷⁸ In der Sicht Frankreichs, das kaum etwas so sehr im Sinn hatte wie grundlegende Sicherheit vor Deutschland, mußte dies eine brüske Zurückweisung sein. Denn die Briten - und die Amerikaner - sprachen zwar eloquent über internationale Zusammenarbeit; doch wenn es darauf ankam, behielten sie sich eben ihre Entscheidung über die Entsendung eigener Truppen vor, streng nach nationalem Interesse. Der Völkerbund würde sich, wie die französischen Vertreter in der Völkerbundkommission warnten, als eine gefährliche Fassade, als eine Falle erweisen.²⁷⁹ Und wenn der zahnlose Völkerbund die einzige Möglichkeit politischer und militärischer Hilfe für Frankreich gegen eine wiederkehrende deutsche Bedrohung war - dann mußte ein konventionelles Bündnis zwischen Frankreich und England im Reich der Träume liegen. In der Tat: Cecil verstieg sich sogar zu der Drohung, wenn ein Völkerbund nicht erfolgreich sei, sei die

²⁷⁴Miller Diary, 5. 12. 1918, DCP I, S. 33.

²⁷⁵Cecil Diary, 11. 2. 1919, PW 55, S. 80.

²⁷⁶8. Sitzung der Völkerbundkommission, 11. 2. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 296; PW 55, S. 78; 10. Sitzung der Völkerbundkommission, 13. 2. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 319.

²⁷⁷10. Sitzung der Völkerbundkommission, 13. 2. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 320, vgl. House Diary, 13. 2., PW 55, S. 155-156.

²⁷⁸Cecil Diary, 11. 2. 1919, PW 55, S. 80. Cecil machte sich sogar zum Sprachrohr der Amerikaner und warnte den französischen Vertreter Larnaude am 12. 2., das Angebot Washingtons sei praktisch ein Geschenk: die USA hätten durch den Völkerbund nichts zu gewinnen und könnten Europa seinen Angelegenheiten selbst überlassen; Miller Diary, 12. 2. 1919, DCP I, S. 119, auch in Miller, Drafting, I, S. 217; Ambrosius, Wilson, S. 71 f.

²⁷⁹Bourgeois und Larnaude in der 8. Sitzung der Völkerbundkommission, 11. 2. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 295.

Alternative ein Bündnis zwischen Großbritannien und den Vereinigten Staaten!²⁸⁰ Dies schien die kaum verhüllte Erklärung zu sein, daß die angelsächsischen Länder tatsächlich eine gemeinsame Vorherrschaft errichten wollten - ob mit oder ohne Völkerbund -, daß aber ein Schutz für Frankreich, das im Krieg am stärksten gelitten hatte, nicht in beider Kalkül gehörte. Cecil hatte Frankreich mit der offenen Isolierung gedroht.

Im Ernstfall, so die nicht unverständliche Einschätzung in Paris, würde man sich nicht einmal auf seine eigenen Kräfte verlassen können, wenn man im Rahmen des Völkerbundes auf die von Briten und Amerikanern so befürwortete Abrüstung setzte. Unterdessen würde der Aggressorstaat - zum Beispiel Deutschland - vollendete Tatsachen schaffen können. Damit konnte das eminente Sicherheitsdilemma für Paris nicht gelöst sein; die Verhandlungen mußten an anderer Stelle - in der Rheinlandfrage - weitergehen.²⁸¹

Im Grunde wollte Lord Cecil zu enge Bindungen seines Landes an den europäischen Kontinent vermeiden - das Kontinuum britischer Außenpolitik - und die Handlungsfreiheit Großbritannien weitgehend erhalten. Die entscheidende Veränderung gegenüber der früheren Form der Friedenssicherung in dem - vor Kriegsausbruch ja nicht mehr funktionierenden - Europäischen Konzert lag für ihn darin, durch vertragliche, rechtliche Regeln diplomatische Handlungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies sollte im wesentlichen durch eine institutionalisierte Zusammenarbeit der Großmächte geschehen. Doch für Frankreich waren vertrauensbildende Maßnahmen als Schlußfolgerung aus dem Krieg zu dürftig.

Der ranghöchste britische Militärvertreter, Generalstabschef Wilson, hatte für das neue Prinzip der kollektiven Sicherheit - wie für das Nationalitätenprinzip auch - nichts als Verachtung übrig. Vom friedensstiftenden Sinn einer Gleichgewichtspolitik überzeugt, glaubte Wilson, das Projekt eines Völkerbundes unter Führung des US-Präsidenten werde nur zu endlosen Kriegen führen. Je früher man zu einer Politik der "balance of Great Powers" zurückkehre, desto besser.²⁸² Während der Beratungen mit Lloyd George in Fontainebleau erklärte Wilson, auf einen Völkerbund zu bauen, bedeute, auf Sand zu bauen - die Welt werde auf diese Weise internationalisiert und die Maschinerie der kollektiven Sicherheit führe zur Einmischung in die Angelegenheiten aller Mächte.²⁸³ Im April klagte Wilson bitter über die Großen Vier, die die Nachkriegsordnung auf der "rotten base of small nationalities and of League of Nations" aufbauten.²⁸⁴ Worauf der Generalstabschef in seiner Sorge vor einer ständigen Einmischung in die Angelegenheiten eines Landes - also auch vor einem Souveränitätsverlust des Empire - nicht hinwies, war die Gefahr eines Mangels an Sicherheit im System der kollektiven Sicherheit selbst.

²⁸⁰Sitzung des Redaktionsausschusses zur Völkerbundsatzung, 12. 2. 1919, Miller Diary, 12. 2., DCP I, S. 119-120, auch in Miller, Drafting, I, S. 217-218.

²⁸¹Vgl. Kap. 7. 1.

²⁸²Wilson Diary, 27. 1. 1919, Calwell, II, S. 167. Wilsons Tagebuchnotizen zwischen Januar und April 1919 quellen über vor Sarkasmus und Ärger über das Projekt des US-Präsidenten, vgl. 3. und 14. 2., sowie 3., 6. und 14. 3., 28. 4., ebda., S. 168, 172, 174, 182. Zum Überblick über die kollektive Sicherheit siehe R. N. Stromberg, Collective Security, in: A. De Conde, Encyclopedia of American Foreign Policy. Studies of the Principal Movements and Ideas, I, New York 1978, S. 124-133.

²⁸³Wilson Diary, 22. 3. 1919, Calwell, II, S. 176.

²⁸⁴Wilson Diary, 23. 4. 1919, Calwell, II, S. 183.

Kabinettssekretär Hankey, der zeitweise Ambitionen hegte, erster Generalsekretär des Völkerbundes zu werden, zeigte sich im Februar 1919 skeptisch über die Völkerbundentwürfe: er sah die britischen Vertreter zwischen dem Idealismus Wilsons, dem Materialismus der Italiener und dem "complete scepticism" der Franzosen stehen - "with a good deal of idealism but with an eye always on the practical side".²⁸⁵ Wie Vize-Außenminister Lord Curzon Hankey wissen ließ, zweifle er sehr, ob der Völkerbund zu dem "great and potent and world-pacifying instrument" werden könne, das sich seine Urheber erhofften²⁸⁶, und Hankey schrieb Anfang Mai: "The more we look at the famous Covenant the less we like it! It is not a workable machine." Der wirkliche Völkerbund, so Hankey, sei der Oberste Rat der Friedenskonferenz, und er selbst empfand sich als "Secretary of the Cabinet of the world".²⁸⁷ Interessant an dieser Bemerkung war, daß der politisch einflußreiche, organisatorisch erfahrene Kabinettssekretär die Allianz der Siegermächte als eine funktionsfähige Keimzelle einer verstärkten, friedenssichernden internationalen Zusammenarbeit ansah, die Allianz als das Bündnis von Staaten, die durch ein umschriebenes, gemeinsames Interesse zusammengeführt worden waren.

Bemerkenswert an der britischen Haltung zum Völkerbund - trotz, vielleicht sogar wegen der ungelösten Sicherheitsfragen - war die pragmatische Beantwortung der Frage einer sofortigen oder baldigen deutschen Zulassung. Dies war ein Punkt, dem die französische Regierung unter keinen Umständen zustimmen wollte. Der Phillimore-Bericht hatte zunächst nur die Alliierten als Vertragspartner vorgesehen, was eine sofortige deutsche Mitgliedschaft ausgeschlossen hätte.²⁸⁸ General Smuts, der den Völkerbund als Konkursverwalter des untergegangenen Europa ansah, hatte einen Beitritt Deutschlands unter bestimmten Bedingungen vorgesehen. Entsprechend der von ihm vorgesehenen dominierenden Rolle der Großmächte sollte auch Deutschland als sechste Großmacht zur Gemeinschaft des Völkerbundes hinzugezählt werden, und zwar "as soon as she [Germany] has a stable democratic government".²⁸⁹ Diese demokratische Klausel, hier ausdrücklich mit der Integration der besiegten Großmacht in die internationale Ordnung in Zusammenhang gebracht, fand sich in indirekter Form - wenn wohl auch nicht mit dem Hintergedanken von Smuts - auch in dem Entwurf von Léon Bourgeois. Auch Wilson übernahm die Demokratieklausele in allgemeiner Form.²⁹⁰

Wie Lord Cecil in seinem Satzungsentwurf vom 14. Januar schrieb, müsse über die Zusammensetzung des Völkerbundes auf der Friedenskonferenz entschieden werden. Staaten, die definitiv nicht vertrauenswürdig oder feindlich seien, würden ausgeschlossen werden; Cecil nannte hier Rußland. Davon abgesehen empfahl Cecil, bei der Festlegung

²⁸⁵Hankey an Esher, 10. 2. 1919, Roskill, Hankey, II, S. 60.

²⁸⁶Curzon an Hankey, undat., wohl Anfang April 1919, Roskill, Hankey, II, S. 65.

²⁸⁷Privatbrief Hankeys, ca. 5. 5. 1919, Roskill, Hankey, II, S. 88; Tagebuch Hankey, 2. 7. 1919, ebda., S. 99.

²⁸⁸The Committee on the League of Nations. Interim Report, 20. 3. 1918, BDFÄ, WW 3, Doc. 213, S. 362 (Absatz 13) und Entwurf, Art. I, S. 354. Art. 17 sah die Bewerbung von Nicht-Mitgliedern vor.

²⁸⁹"The League of Nations. A Practical Suggestion", 16. 12. 1918, Miller, Drafting, II, Doc. 5, S. 41.

²⁹⁰"Draft Adopted by the French Ministerial Commission for the League of Nations", 8. 6. 1918, Teil I, Abs. 3, Miller, Drafting, II, Doc. 19, S. 238-239. Vgl. Teil 2, Kap. 4. 3.

der Qualifikation für eine Zulassung nicht zu rigide vorzugehen.²⁹¹ Von einer demokratischen Verfassung als Bedingung für eine Mitgliedschaft war in seinem Entwurf nicht die Rede, und dementsprechend hätte sich ein Deutschland, das erste innenpolitische Reformen begonnen hatte, durchaus Hoffnungen auf einen Beitritt machen können, auch wenn Cecil zu einer deutschen Mitgliedschaft nicht ausdrücklich Stellung nahm. In seinem Entwurf vom 20. Januar wurde Cecil konkreter: Eine Einladung zum Beitritt an die Feindstaaten der Alliierten, darunter Deutschland, könne unter folgenden Bedingungen ausgesprochen werden: wenn diese nachweisen könnten, daß sie die Völkerbundsatzung und die allgemeinen Friedensverträge akzeptiert hätten und zur Erfüllung der Verpflichtungen entschlossen seien. Weder von einer bereits erfolgten Erfüllung der Friedensverträge noch von einer demokratischen Klausel war hier die Rede.²⁹² Dieser Standpunkt war deutlich liberaler als der des US-Präsidenten.

Lord Cecil konkretisierte seine Erwägungen bezüglich der Rolle Deutschlands in der Völkerbundplanung, nachdem Präsident Wilson aus Washington zurückgekehrt war. In einer Besprechung mit Colonel House und dem US-Rechtsexperten Miller erklärte Cecil am 18. März, "[h]is own preference was to have Germany a member, but he supposed this would be impossible on account of the French". Lloyd George, so Cecil weiter, vertrete die gleiche Meinung wie er selbst. Cecil war jedoch der Ansicht, Deutschland solle, auch wenn es zunächst kein Mitglied des Völkerbundes werden könne, die Satzung billigen. Das bedeutete, daß die Völkerbundsatzung in den eigentlichen Friedensvertrag übernommen werden sollte, ein Vorschlag, der Präsident Wilson entgegenkam, aber weitreichende Folgen haben sollte, als Deutschland den Friedensvertrag unterschrieb, ohne Mitglied des Völkerbundes zu werden.²⁹³

Die Haltung der britischen Regierung gegenüber einer Zulassung Deutschlands zum Völkerbund war anders als bei Präsident Wilson²⁹⁴ nicht moralisch getönt, sondern im ganzen pragmatisch. Die Integration der Deutschen in die neue Weltorganisation war wünschenswert, auch wenn sie nicht unter die Prioritäten fiel. Lord Cecil rechnete mit einer Aufnahme Deutschlands - und auch Rußlands - spätestens einige Jahre nach dem Friedensschluß und wollte für diesen Fall bereits in dem Teil der Völkerbundsatzung Vorkehrungen treffen, der den eigentlich wichtigen "Executive Council" betraf. Gemäß seiner Vorstellung, daß die Großmächte im Völkerbund den Ausschlag gäben, gab Cecil in einer Besprechung mit den Amerikanern Wilson, House und Miller zu bedenken, "that if Germany became a really great power the pressure to have her added would be very great".²⁹⁵

²⁹¹"Draft Sketch of a League of Nations", 14. 1. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 6, S. 61-64.

²⁹²"League of Nations. Draft Convention", 20. 1. 1919, Miller, Drafting, II, Doc. 10, S. 106-116, hier S. 116.

²⁹³Miller Diary über eine Besprechung mit Cecil und House, 18. 3. 1919, DCP I, S. 176-177; vgl. Miller, Drafting, I, S. 280.

²⁹⁴Vgl. Teil 2, Kap. 4. 3.

²⁹⁵Miller Diary über eine Besprechung mit Cecil, Wilson und House, 18. 3. 1919, DCP I, S. 181, auch in PW 56, S. 76. Ähnlich Miller, Drafting, I, S. 284 f.; vgl. Cecil Diary, 18. 3. 1919, PW 56, S. 81-82; House Diary, 18. 3. 1919, ebda., S. 82-83. Cecils Änderungsvorschläge an Wilsons Fassung der Völkerbundsatzung vom 14. 2. 1919 in Miller, Drafting, II, Doc. 24, S. 580-591.

In seiner Bemerkung war sehr deutlich, daß Cecil die realpolitischen Gegebenheiten der internationalen Beziehungen keineswegs aus den Augen verlor: die entscheidende Rolle der Großmächte mußte gebührend berücksichtigt werden. Für Cecil war es nur eine Frage der Zeit, bis Deutschland wieder in seine Rolle als gestaltende Macht zurückfinden würde. Daher maß Cecil Berlin zukünftig sogar eine Führungsrolle im Völkerbund zu.

Auch das britische Fontainebleau-Memorandum zum Friedensschluß mit Deutschland sprach den deutschen Beitritt zum Völkerbund an. Der Premierminister stellte die Frage, warum nicht Deutschland, sofern es die Bedingungen akzeptiere, die die Sieger für gerecht und fair hielten, zum Völkerbund zugelassen werden solle, spätestens aber wenn es eine stabile, demokratische Regierung habe. Werde sich eine solche Einbeziehung in die neue Organisation, fragte der Premier, nicht günstig auswirken auf die Unterzeichnung des Friedensvertrages und den Widerstand gegen den Bolschewismus? "Might it not be safer that she [Germany] should be inside the League than that she should be outside it?"²⁹⁶

Während hier noch ein taktisches Angebot durchschien, erläuterte der Premier am 25. März, wie er den Hinweis auf die Sicherheit verstand: Als Wilson seine Verhandlungspartner in der Ratssitzung um die Zustimmung ersuchte, Völkerbund und Friedensvertrag als eine Einheit zu betrachten, vertrat der Premier die Ansicht, er sehe Deutschland lieber innerhalb des Völkerbundes als außerhalb. Seine Begründung war aufschlußreich: man könne die Deutschen auf diese Weise besser kontrollieren. Eine weitgehende Gleichberechtigung Deutschlands in den internationalen Beziehungen könnte, so das Kalkül des Premiers, verbunden werden mit einer noch besseren Sicherheit vor Deutschland.

Das für den britischen Pragmatismus typische Konzept, Sicherheitspolitik mehrdimensional zu betreiben, der Sicherheit durch Einbindung Deutschlands einen ähnlich hohen Stellenwert einzuräumen wie der Sicherung vor Deutschland, scheiterte jedoch am Einspruch Clemenceaus und Wilsons. Der französische Ministerpräsident lehnte eine deutsche Mitgliedschaft von Beginn an kategorisch ab. Seine Haltung war bereits während der alliierten Beratungen über den Waffenstillstand im Oktober 1918 deutlich geworden.²⁹⁷ Lloyd George räumte ein, Clemenceaus Bedenken verstehen zu können, und in dem schwierigen Verhandlungsstadium im März und April 1919 war die deutsche Zulassung zum Völkerbund kein Thema, für das Lloyd George sich politisch einsetzte.²⁹⁸ Erst im Mai kam er darauf zurück.²⁹⁹

4. 3. Das britische Empire, das Ende der deutschen Kolonialmacht und die Rolle des Völkerbundes

Die Pariser Konferenzverhandlungen über den Völkerbund und seine Ausgestaltung spielten auch im Hinblick auf das Schicksal der deutschen Kolonien eine wichtige Rol-

²⁹⁶"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 81; PW 56, S. 264.

²⁹⁷Oberster Kriegsrat, 29. 11. 1918, Launay, S. 92.

²⁹⁸Rat der Vier, 25. 3. 1919, P. Mantoux, Les Délibérations du Conseil des Quatre, 24 mars - 28 juin 1919, I, Paris 1955, S. 14.

²⁹⁹Vgl. Kap. 9.

le. Während des Krieges sah die britische Regierung mit großer Sorge, daß Deutschland seine afrikanischen Kolonien Deutsch-Südwestafrika und Ostafrika, Togo und Kamerun wie seine pazifischen Besitzungen als strategische Ausgangsbasis für weiteren wirtschaftlichen und politischen Einfluß in der Welt nutzen wollte, ein Einfluß nicht zuletzt auf Kosten der britischen Position und Interessen im Atlantik wie im Indischen Ozean. Insbesondere das deutsche Mittelafrika-Konzept bedrohte in der Wahrnehmung der Regierung in London und der Regierungschefs der Dominions den Zusammenhang der britischen Kolonien in Afrika und die britischen Handelsrouten des Empire nach Indien und Australien.³⁰⁰ Der deutsche Kampf um einen "Platz an der Sonne", um die Sicherung und Ausweitung seines Kolonialbesitzes, bedrohte ähnlich wie auch die deutsche Flottenrüstung massiv die britische Sicherheit zur See.

Die Regierung in London und die Dominions war aus diesen Gründen vital daran interessiert, die Kolonien, die das Empire dem Deutschen Reich im Krieg abgenommen hatte, nicht wieder in deutsche Hände fallen zu lassen. Die Dominions verlangten ihren Anteil an der Kriegsbeute. In dem unter Leitung Lord Curzons arbeitenden "Committee on Territorial Desiderata" sprachen sich im April 1917 vor allem General Smuts und der neuseeländische Premier Massey für die Annexion deutschen Kolonialbesitzes aus; erwogen wurde auch eine Aufteilung deutscher Kolonien in Afrika - Deutsch-Ostafrika, Togo und Kamerun - zwischen Großbritannien und Frankreich.³⁰¹

Als Lloyd George in seiner Rede über die britischen Friedensziele am 5. Januar 1918 auch zum Problem der deutschen Kolonien Stellung nahm, stellte er gegenüber seinem Interesse, die deutsche Kolonialmacht zu beschneiden, das Selbstbestimmungsrecht argumentativ in den Vordergrund. Das Schicksal der deutschen Kolonien, so habe er wiederholt erklärt, solle auf einer Konferenz entschieden werden, die in erster Linie die Wünsche der einheimischen Bevölkerung berücksichtigen werde, welche antideutsch eingestellt sei. Mit Blick auf die Kolonien sagte Lloyd George: "The general principle of national self-determination is therefore as applicable in their cases as in those of occupied European territories."³⁰²

Diese Passage in der Rede des Premierministers war ohne Zweifel mutig, denn die Anwendung des Selbstbestimmungsrechts bei der Regelung der Kolonialfragen war gerade für Großbritannien problematisch: kein anderes Land hatte mehr Kolonien als das Empire, obwohl sich dieses bereits mitten in einem jahrzehntelangen Prozeß der Transformation befand, dessen sichtbarstes Ergebnis der Status der Dominions für Kanada und Südafrika, Australien und Neuseeland war. So hatte Kabinettssekretär Hankey gedrängt, auf ein allgemeines Bekenntnis zum Selbstbestimmungsrecht zu verzichten, in der Sorge, der Zusammenhalt des Empire würde unterminiert.³⁰³ Wenn Lloyd George auf der Friedenskonferenz das Selbstbestimmungsrecht mit Blick auf die deutschen Kolonien

³⁰⁰Siehe Lloyd George, MC I, S. 71-76, der ein Memorandum von Emil Zimmermann zitiert und eine Denkschrift von Sir Erle Richards für das britische Kriegskabinet. Das machtpolitische Interesse Deutschlands in Afrika als Ausgangsstellung für wirtschaftliches und militärisches Ausgreifen hob Lord Curzon im Dezember 1917 in einem Memorandum hervor, ebenso deutsche Greuelthaten in seinen Kolonien, W. R. Louis, Das Ende des deutschen Kolonialreiches. Britischer Imperialismus und die deutschen Kolonien 1914-1919, Düsseldorf 1971, S. 73 f.

³⁰¹"Committee on Territorial Desiderata", 17. und 18. 4. 1917, siehe Louis, Ende, S. 65 f.

³⁰²Rede Lloyd Georges, 5. 1. 1918, Lloyd George, WM V, S. 2524; zu den Kolonien MC I, S. 66-77, 342-370; A. Walworth, Wilson and his Peacemakers. American Diplomacy at the Paris Peace Conference, 1919, New York 1986, S. 64-81. Vgl. Kap. 1. 1.

³⁰³Hankey Diary, 4. 1. 1918, Roskill, Hankey, I, S. 478-479

zu hoch halten würde, konnte er damit rechnen, daß der US-Präsident, ein glühender Verfechter der Selbstbestimmung, ihn mit seinen Waffen schlug. Nicht zuletzt deshalb spielten Sicherheitsargumente bei der Verhandlungsführung des Premiers eine große Rolle.

In der britischen Öffentlichkeit gab es im Krieg eine nicht unwichtige Strömung, die eine koloniale Erweiterung Großbritanniens bzw. der Alliierten ablehnte.³⁰⁴ In liberalen und Labour-Kreisen Großbritanniens um die Zeitschrift "Round Table", die Philip Kerr, Lloyd Georges Sekretär, bis 1916 herausgegeben hatte, war als Alternative zu Annexionen das Prinzip der Treuhänderschaft diskutiert worden, das später auch der US-Präsident favorisierte. Auch Hankey setzte sich für das Mandatarsystem ein.³⁰⁵ General Smuts griff es auf, vor allem auch, um der amerikanischen Regierung entgegenzukommen. Es mußte ein Preis für die Einbindung der Amerikaner in die Weltpolitik, in die Friedenswahrung gezahlt werden, und es lag den meisten britischen Regierungspolitikern, vor allem auch Balfour, an einem "colonial understanding".³⁰⁶ Lloyd George und Balfour waren ferner daran interessiert, die USA als Treuhänder für die Übernahme bestimmter Kolonialgebiete und Territorien der Mittelmächte zu gewinnen, beispielsweise Deutsch-Ostafrika, aber auch Konstantinopel. Damit verfolgte der Regierungschef nicht nur das Ziel, die junge Kolonialmacht USA an der Kolonialverwaltung zu beteiligen, sondern er wollte Großbritannien vor allem gegen den Vorwurf des "land-grabbing" verteidigen bzw. vorhersehbare amerikanische Widerstände gegen britische Interessen im Nahen Osten parieren.³⁰⁷

Für eine Politik der Treuhänderschaft erhielt der Premier im Dezember 1918 zwar grundsätzlich Unterstützung im Imperial War Cabinet, doch es war klar, daß drei der vier Dominions - Südafrika, Australien und Neuseeland - deutsches Kolonialgebiet anektieren wollten. So verlangte der australische Regierungschef Hughes, der heftig gegen eine Preisgabe britischer Kriegsziele und -erfolge an einen Wilson-Frieden polemisierte³⁰⁸, die Annexion des deutschen Teils von Neu-Guinea. Australien hatte dieses Gebiet 1914 erobert; Neuseeland parallel die deutschen pazifischen Inseln von Samoa. Der südafrikanische Verteidigungsminister Smuts sprach sich für den Verbleib Deutsch-Südwestafrikas, das sein Land besetzt hatte, bei der südafrikanischen Union aus.³⁰⁹

Als US-Präsident Wilson Ende 1918 Gespräche in der Downing Street führte, kamen Lloyd George und er definitiv überein, Deutschland seine Kolonien nicht zurückzugeben. Wilson favorisierte die Mandataridee für diese Gebiete, doch Lloyd George bestand, wie er seinen Kabinettskollegen im Anschluß sagte, auf der Unterscheidung zwischen jenen der Ex-Kolonien, die an das Territorium von Dominions anschlossen - z. B. Deutsch-Südwestafrika - bzw. von diesen gefordert wurden, und dem übrigen deutschen

³⁰⁴Siehe dazu Loius, Ende, S. 68 ff.

³⁰⁵Hankey Diary, 21. 12. 1918, Roskill, Hankey, II, S. 37-38.

³⁰⁶Louis, Ende, S. 82-83 (Zit. S. 83), S. 88 ff., 94.

³⁰⁷Kriegskabinetts, 20. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 68, Walworth, Wilson, S. 68. Siehe auch House an Wilson, 30. 10. 1918 (Nr. 10), PW 51, S. 514; Louis, Ende, S. 83 f..

³⁰⁸So z. B. Hughes im Kriegskabinetts, 30. 7. 1918, Tagebuch Jones, 30. 7., Whitehall Diary, S. 66.

³⁰⁹Kriegskabinetts, 20. 12. und 24. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 66-71, 117-118, 120; vgl. Walworth, Wilson, S. 67-68; Louis, S. 90 f..

Kolonialbesitz. Schwierigkeiten zeichneten sich ab, als Wilson dagegen opponierte, Australien und Neuseeland die Inseln im Südpazifik zuzusprechen und Japan Inseln im Nordpazifik; letzteres war im Februar 1917 in einem Geheimvertrag zwischen Großbritannien und Japan niedergelegt worden.³¹⁰

Bei Konferenzbeginn suchte Lloyd George eine rasche Regelung der Kolonialfrage. Allerdings wollte er wohl eher das ihm unbequeme Thema vom Tisch haben, als daß er plante, die Kolonialfrage abzuschließen, bevor der Völkerbund ins Leben gerufen war. Diese Absicht unterstellte ihm Wilsons Pressechef Baker später; Lloyd George habe dabei einen Schwachpunkt des Wilson-Entwurfs ausnutzt, der die deutschen Kolonien nicht erwähnte.³¹¹ Doch lehnte der Premier das Mandatssystem im Rahmen des Völkerbundes ja nicht ab. Im Obersten Rat schlug er am 23. Januar 1919 vor, die Frage der Kolonien anzugehen, während die Vorbereitungen der Delegationen für die Beratung der territorialen Fragen in Europa noch nicht abgeschlossen seien.³¹²

Einen Tag später trugen die Premierminister der Dominions ihre Ansprüche im Rat der Zehn vor. Einführend bekräftigte Lloyd George, "that he would be very much opposed to the return to Germany of any of these Colonies", und führte als Grund die schlechte Behandlung der Ureinwohner durch die Deutschen an. Lloyd Georges Vorschlag wurde offiziell von der Konferenz gebilligt. Zu der Frage der politischen Zukunft dieser Kolonien stellte Lloyd George zwei Möglichkeiten vor: die treuhänderische Verwaltung durch eine vom Völkerbund ernannte Macht oder die direkte Annexion. Lloyd George überließ es den Dominion-Premiers, ihre Forderungen vorzubringen, doch er bahnte deren Ansprüche, indem er auf die Schwierigkeiten hinwies, zwei unterschiedliche Verwaltungen in eng benachbarten Gebieten wie Neu-Guinea und Südafrika zu schaffen. Mit Blick auf Neuseeland erinnerte Lloyd George an das finanzielle und militärische Engagement des kleinen Landes im Krieg und seine vergleichsweise hohen Verluste an Soldaten.³¹³

Daraufhin plädierten die Regierungspolitiker der drei Dominions Australien, Südafrika und Neuseeland - Hughes, Smuts und Massey - für die Einbeziehung der geographisch benachbarten deutschen Kolonien in ihr Staatsgebiet. Alle drei Politiker machten in erster Linie sicherheitspolitische, wirtschaftliche und verwaltungstechnische Argumente geltend. Mit Blick auf den Grundsatz der Selbstbestimmung bezeichneten sie die von ihren Ländern ausgeübte Kolonisierung als vorbildlich, als übereinstimmend mit den Interessen der Ureinwohner. Hughes, entschieden und brüsk auftretend, forderte den östlichen, bisher deutschen Teils Neu-Guineas, 80 Meilen nördlich von Australien. Smuts plädierte für die Einbeziehung Deutsch-Südwestafrikas und begründete, warum er in diesem Fall das Mandatssystem für ungeeignet halte; er wurde in der nächsten Ratssitzung von Regierungschef Botha unterstützt.³¹⁴

³¹⁰Kriegskabinett, 30. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 118; Grayson Diary, 27. 12. 1918, PW 53, S. 519-520; zum anglo-japanischen Vertrag Louis, Ende, S. 64 f. Großbritannien verpflichtete sich hier auch, japanische Ansprüche auf Shantung zu unterstützen, die deutsche Niederlassung in China, über die sich auf der Friedenskonferenz eine Kontroverse zwischen Präsident Wilson und der japanischen Delegation entfaltete.

³¹¹Baker, WWS I, S. 250 f.

³¹²Rat der Zehn, 23. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 700. Vgl. für das Folg. auch Hankey, Control, S. 55-66.

³¹³Rat der Zehn, 24. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 718-720.

³¹⁴Rat der Zehn, 27. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 743-745.

Schließlich argumentierte Massey am 24. und am 27. Januar für die Übernahme des früher deutschen Teils von Samoa, nordöstlich von Neuseeland gelegen. Das Mandatsystem, das er mit dem Begriff der Pacht umschrieb, überzeugte ihn nicht. Interessant in diesem Zusammenhang waren die Bemerkungen Masseys, der Großbritannien in der Verantwortlichkeitskommission vertrat, zu Deutschland: es sei ein outlaw und solle als solcher behandelt werden, nur eine Aufsplitterung des Reichs garantiere Sicherheit vor Deutschland.³¹⁵

Nachdem die Diskussion durch die britischen Dominions einmal eröffnet worden war, zogen Japan und Frankreich nach. Der japanische Vertreter im Rat der Zehn, Baron Makino, erhob am 27. Januar den Anspruch seines Landes auf die deutschen Pazifikinseln nördlich des Äquators, auf das von Deutschland in China gepachtete Kiautschou in der chinesischen Provinz Shantung, während der chinesische Delegierte Wellington Koo die Rückgabe des betreffenden Gebiets an sein Land forderte.³¹⁶ Der französische Kolonialminister Simon plädierte am 28. Januar für die Übernahme der deutschen Kolonien in Äquatorialafrika, Togo und Kamerun, auch wenn Clemenceau später in der Sitzung Kompromißbereitschaft signalisierte.³¹⁷ Jedenfalls lagen nun alle Ansprüche der Siegermächte angesichts der Auflösung des deutschen Kolonialreiches auf dem Tisch; es ging um die territoriale Beschränkung der gescheiterten Weltmacht Deutschland auf Europa.

In dieser Situation, als die Gegensätze zwischen den Ländern, die die Übernahme der deutschen Kolonien forderten, auf der einen und US-Präsident Wilson auf der anderen Seite unüberwindbar zu sein schienen, suchten Lloyd George und Balfour nach Kompromissen. Dabei war es deutlich, daß der Premier die schwierige Rolle des Vermittlers zwischen den Dominions und den USA spielen mußte.³¹⁸ Denn die Dominions waren, was der Premier nicht ausblenden konnte, von London de facto unabhängig. Lloyd George griff als Basis für eine Verständigung einen Kompromißvorschlag von Smuts auf, den dieser gemeinsam mit Lord Cecil entworfen hatte.

Das Konzept von Smuts und Cecil griff das Mandatsprinzip in modifizierter Form auf: insgesamt drei Mandatsklassen sollten eingerichtet werden, in Abhängigkeit von der Entwicklungsstufe der jeweiligen Völker, von der geographischen Lage und den wirtschaftlichen Bedingungen. Dabei kam die Treuhänderschaft unter Mandat C einer de facto-Einverleibung der Gebiete gleich, auch wenn formal die Autorität vom Völkerbund verliehen war. Klasse C war für Deutsch-Südwestafrika, Neu-Guinea und die deutschen Pazifikinseln vorgesehen; das Mandat sollten jeweils Südafrika, Australien und Neuseeland erhalten. Die Mandatsklasse B kam für die deutschen Kolonien in Mitteleuropa in Betracht - Deutsch-Ostafrika, Togo und Kamerun -; hier bestand die Einschränkung der Souveränität des Mandatsträgers hinsichtlich der Bewaffnung und Be-

³¹⁵Rat der Zehn, 24. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 720-728; 27. 1. 1919, ebda., S. 751-753.

³¹⁶Rat der Zehn, 27. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 737, 738-740, 755-757.

³¹⁷Rat der Zehn, 28. 1. 1919, FRUS, PPC II, S. 758-763.

³¹⁸Lloyd George im Rat der Zehn, 27. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 747; 28. 1. 1919, ebda., S. 749-750, 763-764, 769-769. Vgl. Walworth, Wilson, S. 76. Der Autor schreibt zu Recht (S. 67): "Indeed, the peacemaking was a test of the capacity of an emerging commonwealth to recognize the interests of the several dominions." Vgl. House an Wilson, 30. 10. 1918 (Nr. 10), PW 51, S. 514. Louis, Ende, S. 112, schreibt über das britische Empire, dieses sei den anderen Mächten zwar als ein relativ festgefügtes Gebilde erschienen, doch habe in Wirklichkeit der "politische Charakter des *Empire* einem Kaleidoskop" geglichen: "Es war ein Imperium und zugleich eine Gruppe einzelner, fast souveräner Staaten."

festigung, der wirtschaftlichen Öffnung im Sinne der Politik der Offenen Tür. Allgemeine Auflagen bestanden in einem jährlichen Bericht an den Völkerbund und im Schutz der Ureinwohner.³¹⁹ Wie Cecil am 28. Januar vor der britischen Delegation erklärte, ermögliche sein Vorschlag auch eine Handhabe gegen die Ansprüche Frankreichs und Italiens und für die Zukunft der portugiesischen Kolonien in Afrika. Mit anderen Worten: das Mandatssystem verhiess nicht nur eine Regelung der bis dato deutschen Kolonien, sondern der Kolonialprobleme insgesamt. Hier traf sich Cecil auch weitgehend mit Präsident Wilson.³²⁰

Auf der Basis dieses Kompromisses, den Lloyd George mit Colonel House absprach, erreichte Lloyd George in der Sitzung der britischen Delegation am 29. Januar eine weitgehende Einigung mit den Dominions; nur Hughes hatte große Bedenken.³²¹ Im Obersten Rat einen Tag später konnte Lloyd George die Konferenz auf den Kompromißvorschlag verpflichten, auch wenn der nationalistische australische Premier noch einmal massiv mit Präsident Wilson zusammenstieß.³²² Lloyd George hatte einen Bruch zwischen den Siegermächten bereits im Anfangsstadium der Friedenskonferenz vermieden.

4. 4. Gemeinsame Sicherheit oder "appeasement" Deutschlands? Deutschland in der britischen Europakonzeption

Um die Möglichkeiten und die Grenzen der zukünftigen Friedensregelung in Form einer Synopse zu untersuchen, zog sich Lloyd George vom 22. bis zum 24. März 1919 in das Schloßhotel Fontainebleau bei Paris zurück und beriet ein Wochenende lang intensiv mit seinen engsten Vertrauten: Privatsekretär Kerr, Kabinetts- und Konferenzsekretär Hankey, Generalstabschef Wilson. General Smuts scheint nicht dabei gewesen zu sein, auch wenn Lloyd George dies in seinen Erinnerungen berichtet; hingegen zog der Premier wegen der Reparationsfrage Lord Cuncliffe hinzu.³²³

Die Motivation, den bisherigen Konferenzverlauf zu überdenken und Leitlinien für den Friedensschluß zu entwerfen, hatte zwei wesentliche Gründe: der Stillstand in der Diplomatie mit Frankreich hinsichtlich des Friedens mit Deutschland und die Gefahr der Revolution aus dem Osten Europas. Lloyd George selbst nennt als unmittelbaren Anlaß für die Beratungen, er habe die Grenzen, bis zu denen die britische Delegation bei der

³¹⁹Smuts in der Sitzung der British Empire Delegation, 27. 1. 1919, BDFA, PPC 3, Doc. 46, S. 341; der von Smuts und Cecil erarbeitete Vorschlag "Draft Convention Regarding Mandatories", revidierte Fassung vom 24. 1. 1919, wurde Miller am 25. 1. von Cecil übermittelt (DCP IV, Doc. 227 und 228, S. 43-47, Miller Diary, 25. 1., DCP I, S. 91). Die überarbeitete Fassung "Draft Resolutions in Reference to Mandatories", 29. 1. 1919, im Anhang zur Sitzung der British Empire Delegation, 29. 1. 1919, BDFA, PPC 3, Doc. 48, S. 347-348; auch im Anhang zur Sitzung des Rats der Zehn, 30. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 795-796; vgl. Lloyd George, MC I, 357-367, Walworth, Wilson, S. 76-77. Smuts hielt es in seinem Völkerbundentwurf vom 16. 12. 1918 nicht für möglich, die deutschen Kolonien gemäß dem europäischen Verständnis von politischer Selbstbestimmung zu behandeln: "The League of Nations. A Practical Suggestion", Miller, Drafting, II, Doc. 5, S. 28.

³²⁰British Empire Delegation, 28. 1. 1919, BDFA, PPC 3, Doc. 47, S. 343.

³²¹British Empire Delegation, 29. 1. 1919, BDFA, PPC 3, Doc. 48, S. 345-347. Hughes hatte das Mandatssystem am 27. Januar im Rat der Zehn abgelehnt (FRUS, PPC III, S. 745-746).

³²²Rat der Zehn, 30. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 799-800; Hankey, Control, S. 61-63.

³²³Lloyd George, MC I, S. 266; Hankey, Control, S. 100-101; Wilson Diary, 22. 3. 1919, Calwell, II, S. 176; Riddell Diary, 21. 3. und 24. 3. 1919, Lord Riddell's Intimate Diary of the Peace Conference and after, 1918-1923, London 1933, S. 36-39; Stevenson Diary, 21. und 24. 3. 1919, Lloyd George, S. 175.

Friedensregelung mit Deutschland gehen würde, klar aufzeigen wollen.³²⁴ Die Gegensätze vor allem zwischen Großbritannien und Frankreich schienen in der Rheinland- und der Saarfrage, in Hinsicht auf die deutsch-polnische Grenze, aber auch in der Reparationsfrage unüberbrückbar zu sein.³²⁵ Da die Grundfragen des Friedens mit Deutschland aufgeworfen wurden, wird das Memorandum bereits an dieser Stelle behandelt.

Kerr und Hankey wiesen den Premier auf die Gefahr hin, daß die Kumulation harter Friedensbedingungen Deutschland in eine unmögliche Position bringen werde, eine Ansicht, mit der auch Generalstabschef Wilson übereinstimmte, der am 18. März eine lange Unterredung mit den beiden Beratern Lloyd Georges hatte. Hankey schrieb Lloyd George am 19. März, ein derart geschwächtes Deutschland könne jedoch dem Bolschewismus keinerlei Einhalt gebieten; die neuen Staaten in Ostmitteleuropa seien für diese Aufgabe viel zu schwach. Die Friedensbedingungen, folgerte der Sekretär, müßten frei von Rache und maßvoll sein, um Frieden und Stabilität zu ermöglichen: "Our first object is not to secure the humiliation of Germany but the peace of the world."³²⁶ Das überragende Friedensinteresse des Empire wird hier sehr deutlich.

Es ist bemerkenswert, daß auch General Smuts, in Fontainebleau nicht zugegen, Lloyd George einige Tage später drängte, die Friedensbedingungen müßten sich an einer eventuellen Bollwerkfunktion Deutschlands gegen den Bolschewismus ausrichten: Ein "*appeasement*" gegenüber Deutschland, so Smuts wörtlich, "may have the effect of turning her [Germany] into a bulwark against the oncoming Bolshevism of Eastern Europe".³²⁷ In der Tat gab es Grund zur Sorge: am 22. März - unmittelbar vor Beginn der Beratungen in Fontainebleau - wurde in Paris der kommunistische Umsturz in Budapest bekannt.

Wie Hankey berichtet, wurden die Grundzüge des Memorandums in kreativer Form entworfen: als Rollenspiele, die der britische Generalstabschef Wilson bevorzugte. Diese Methode erlaubte es, sich in die Positionen anderer Mächte hineinzusetzen und versprach ein größtmögliches Maß an Realismus. Kerr entwarf dann den Text des Memorandums.³²⁸ Am 25. März war die Denkschrift "Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their terms" fertiggestellt, die als Memorandum von Fontainebleau berühmt geworden ist. Dieses ebenso wichtige wie weitsichtige außen- und sicherheitspolitische Schlüsseldokument wurde Clemenceau und Präsident Wilson am gleichen Tag übermittelt.³²⁹

Lloyd George prognostizierte in der Denkschrift, Deutschland werde sich im Falle eines demütigenden Friedens in ähnlicher Weise entwickeln wie nach 1871 Frankreich. Denn

³²⁴Lloyd George, MC I, S. 266.

³²⁵Vgl. Kap. 7., 8. und 6.

³²⁶Hankey an Lloyd George, 19. 3. 1919, Hankey, Control, S. 97-98; H. Elcock, Portrait of a Decision. The Council of Four and the Treaty of Versailles, Birkenhead 1972, S. 165.

³²⁷Smuts an Lloyd George, 26. 3. 1919, Doc. 918, SP IV, S. 87, Hervorh. von mir.

³²⁸Hankey, Control, S. 100-102; Wilson Diary, 22. 3. 1919, Calwell, II, S. 176.

³²⁹"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 76-85, und in PW 56, S. 259-270; Auszüge bei Lloyd George, MC I, 266-274, und in Baker, WWS III, Doc. 65, S. 449-457, dort falsche Angabe des Autors. Vgl. Elcock, S. 165 ff.; G. Niedhardt, Geschichte Englands im 19. und 20. Jahrhundert, München 1987, S. 151 f.; G. Niedhardt, Internationale Beziehungen von 1917-1947, Paderborn 1989, S. 38. Zu den engsten Beratern Lloyd Georges Hankey, Control, S. 97.

obwohl Deutschland seit 1871 eine permanente Suprematie über seinen Nachbarn angestrebt habe und Frankreich numerisch schwächer als Deutschland gewesen sei, sei Frankreich in Wirklichkeit erstarkt, vor allem durch seine Bündnispolitik. Die Gefahr sei nun groß, daß ein gedemütigtes Deutschland einen ähnlichen Weg suchen und gehen werde. Die Ausführungen zu Frankreich waren ein interessanter Hinweis darauf, daß das Kräftegleichgewicht nicht allein von absoluten Kennzahlen wie der Stärke einer Wirtschaft oder der Bevölkerung abhing, sondern daß die Balance eine erhebliche (bündnis-)politische Dimension hatte. Indirekt verwies diese Passage daher auf die Bedeutung des britisch-amerikanischen Bündnisangebots an Frankreich.

Freilich war die hier niedergelegte Einschätzung der internationalen Beziehungen der Vorkriegszeit doch etwas einseitig. Abgesehen davon, daß der Vergleich zwischen Frankreich nach 1871 und Deutschland nach 1919 in manchen Punkten hinkte: das von Bismarck zwei Jahrzehnte lang isolierte Frankreich hatte alle Kräfte aufbieten müssen, um Rußland an seine Seite zu bekommen - und Großbritannien selbst hatte sich nur begrenzt eingelassen auf eine antideutsche Allianz. Insofern diente die Einleitung der britischen Denkschrift zweifellos der Beschwichtigung Frankreichs.

Auf der anderen Seite war der Hinweis auf die politische Isolierung einer bedeutenden Macht in Europa berechtigt: er verwies auf das fundamentale britische Interesse, alle Mitspieler im Mächtekoncert beweglich zu halten und nicht eine Kraft gänzlich matt zu setzen. Aus einer politischen Isolierung konnte dauerhaft nichts Gutes erwachsen. Daher folgerte Lloyd George, man dürfe nicht nur die materiellen Auswirkungen des Friedens bedenken, sondern müsse auch die psychologische Wirkung im Auge haben:

"You may strip Germany of her colonies, reduce her armaments to a mere police force and her navy to that of a fifth-rate power; all the same in the end if she feels that she has been unjustly treated in the peace of 1919 she will find means of exacting retribution from her conquerors."³³⁰

Der Text warnte, die Erinnerungen des Krieges würden mit der Generation der Betroffenen weitgehend verblassen. Danach hänge die Aufrechterhaltung des Friedens davon ab, daß keine Erbitterung mehr herrsche; ein deutlicher Hinweis darauf, daß Lloyd George und seine Berater einen möglichst jahrzehntelangen Frieden, nicht nur eine Zwischenkriegszeit von 30 Jahren beabsichtigten. Es folgte ein Plädoyer, die besiegte Macht so weit wie möglich in die moralischen Grundlagen der Nachkriegsordnung einzubeziehen: "Our terms may be severe, they may be stern and even ruthless, but at the same time they can be so just that the country on which they are imposed will feel in its heart that it has no right to complain. But injustice, arrogance, displayed in the hour of triumph, will never be forgotten or forgiven."³³¹

In diese britische Gerechtigkeitskonzeption mußten sich natürlich die eigenen Ziele wie die Reparationen einpassen, deshalb war auch nicht von milden Friedensbedingungen die Rede! Die Klammer zwischen den britischen Forderungen und der Abwehr der französischen Ziele war der Begriff der Gerechtigkeit, der freilich auslegungsbedürftig war und hier in der britischen Variante vorgestellt wurde. Die britischen Verfasser suggerierten, daß territoriale Bestimmungen sich als viel folgenschwerer erweisen würden

³³⁰"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 77; PW 56, S. 260.

³³¹"Some Considerations", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 77; PW 56, S. 260. H. Nelson, S. 224-225, kritisierte die Vorstellung, die Sieger könnten sich auf einen gemeinsamen Begriff von Gerechtigkeit einigen, als "impractical idealism".

als Reparationen. Die Passage könnte sogar als ein Hinweis darauf gelten, daß Lloyd George nach einer Phase der Abkühlung der Massenemotionen auch in der Reparationsfrage Revisionen in Betracht zog - in diesem Fall wäre Gerechtigkeit doch weitgehend mit Milde und Versöhnung zu übersetzen gewesen. Nicht zu unterschätzen ist auch der beabsichtigte Effekt auf den amerikanischen Präsidenten, der ja konstant von Gerechtigkeit sprach.

Die Überleitung zu den Territorialfragen, um die es Lloyd George zuvorderst ging, war jedenfalls gelungen: Eine Vermeidung von Ungerechtigkeit setze voraus, nicht mehr Deutsche als nötig unter fremde Herrschaft zu bringen. Der Vorschlag der Polen-Kommission, 2, 1 Millionen Deutsche unter polnische Souveränität zu überführen, müsse verworfen werden, sonst werde der Irredentismus die innen- wie außenpolitische Instabilität der neuen Staaten Osteuropas unterhöhlen: "I cannot conceive any greater cause of future war than that the German people, who have certainly proved themselves one of the most vigorous and powerful races in the world should be surrounded by a number of small states, many of them consisting of people who have never previously set up a government for themselves, but each of them containing large masses of Germans clamouring for reunion with their native land." Die Kriegsgefahr, die Lloyd George hier eindringlich an die Wand malte, bezog sich auf Polen, aber wohl auch auf die Tschechoslowakei, denn der Text sprach nicht nur von einem Land.

Natürlich war es taktisch raffiniert, daß Lloyd George als Kriterium für Ungerechtigkeit vor allem die territorialen Fragen heranzog. So fand sich in dem Memorandum keine Passage über die Kriegsschuldfrage. Dabei sollte diese später in Deutschland als eine der größten Ungerechtigkeiten, als schlimme psychische Demütigung empfunden werden.³³² Auf das Tribunal gegen Wilhelm II. wollte Lloyd George jedoch nicht verzichten. Was die Reparationszahlungen anbetraf, plädierte der Premier zwar einschränkend dafür, die für den Krieg verantwortliche Generation solle die Rechnung in erster Linie begleichen. Doch vermied es der Premier wohlweislich, einen Betrag zu nennen. Im Grunde klammerte Lloyd Georges Plädoyer für einen mäßigen Frieden die Reparationen aus.

Bedeutsam war allerdings sein Gedanke, ein harter Umgang mit dem besiegten Deutschland könne zu politischen Umwälzungen in Europa beitragen. Nun kam die zweite Hauptsorge des Premiers und seiner Berater auf das Tableau: die Revolutionsgefahr, die jeglichen Konsensrahmen einer gesamteuropäischen Ordnung in Frage stellte. Das Memorandum stellte einen Vergleich zu dem Frieden mit Frankreich 100 Jahre zuvor an. Während der revolutionäre Geist der europäischen Völker nach den Napoleonischen Kriegen erloschen oder kontrolliert worden sei, drohe gegenwärtig die Revolution von Rußland auf Europa überzugreifen: "The Revolution is still in its infancy. ... The whole of Europe is filled with the spirit of revolution." Der politische Aggregatzustand der Nachkriegszeit, so Lloyd George, sei besorgniserregend aufgeheizt: "The whole existing order in its political, social and economic aspects is questioned by the masses of the population from one end of Europe to another."³³³ Indem der Premiermi-

³³²Kissinger, Vernunft, S. 262-263; Vgl. Kap. 6. 4.

³³³"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 78; PW 56, S. 261.

nister beide Krisenherde gedanklich verband - ein potentiell enttäushtes Deutschland und ein revolutionär ausgreifendes Rußland - lautete seine Folgerung:

"The greatest danger that I see in the present situation is that Germany may throw in her lot with Bolshevism and place her resources, her brains, her vast organising power at the disposal of the revolutionary fanatics whose dream it is to conquer the world for Bolshevism by force of arms." Daß diese Gefahr keine bloße Chimäre sei, begründete das Memorandum im Blick auf die gegenwärtige deutsche Regierung: sie sei schwach, besitze kein Prestige, ihre Autorität sei umstritten, sie schwanke nur, weil es in Deutschland noch keine Alternative zum Spartakismus gebe.³³⁴

Die innenpolitische Lage in Deutschland, so Lloyd George weiter, dürfe von außen nicht zu sehr unter Druck gesetzt werden. Mit seiner Analyse nahm der Regierungschef die Entwicklung der internationalen Beziehungen in den 1920er und 30er Jahren vorweg, als das revisionistische Deutschland und die revolutionäre Sowjetunion die in Paris entworfenen Grundlagen der Nachkriegsordnung ablehnten. Unter dem Gesichtspunkt der Prävention durfte man Deutschland nach Ansicht Lloyd Georges nur wie folgt behandeln:

"If we are wise, we shall offer to Germany a peace, which, while it is just, will be preferable for all sensible men to the alternative of Bolshevism. I would, therefore, put in the forefront of the peace that once she accepts our terms, especially reparation, we will open to her the raw materials and markets of the world on equal terms with ourselves, and will do everything possible to enable the German people to get upon their legs again. We cannot both cripple her and expect her to pay."³³⁵

Mit diesen Worten waren die britischen Friedensziele so deutlich wie möglich beschrieben. Weitere Bedingungen zu stellen, insbesondere hinsichtlich der Gebietsabtretung, hielt der Premier für äußerst gefährlich; die Grundlagen der Friedensordnung würden auf diese Weise untergraben werden. Für einen gedeihlichen Neubeginn in den internationalen Beziehungen schien es dem Regierungschef unabdingbar zu sein, Deutschland in die Friedensordnung zu integrieren, mit Rücksicht auf seine tatsächliche wirtschaftlich-finanzielle Leistungsfähigkeit, seine innenpolitische Entwicklung und das internationale Umfeld. In dieser Perspektive war es folgerichtig, Deutschlands sofort zum Völkerbund zuzulassen, und sei es, um Berlin auf diese Weise auch einhegen und kontrollieren zu können.

Lloyd Georges nüchtern kalkuliertes Plädoyer für eine friedenspolitische Mäßigung der Sieger mündete in drei Vorschläge: erstens müsse die deutsche Kriegsschuld berücksichtigt werden; zweitens müsse eine verantwortliche deutsche Regierung den Frieden unterzeichnen und ausführen können; drittens sei eine dauerhafte, als Alternative zum Bolschwismus wirksame Friedensregelung anzustreben.³³⁶

Im Anhang des Memorandums fand sich ein "outline of peace terms": die Errichtung eines polnischen Korridors nach Danzig mit möglichst wenig Deutschen, Verzicht auf die Abtrennung des Rheinlandes und des Saargebietes, die Entmilitarisierung des Rheinlandes und die Verabredung einer Sicherheitsgarantie zum Schutz Frankreichs. Die Auslieferung des Kaisers, die Abtretung der deutschen Kolonien sowie "full repara-

³³⁴"Some Considerations", PNAFP, Doc. 16, S. 78; PW 56, S. 261-262.

³³⁵"Some Considerations", PNAFP, Doc. 16, S. 79; PW 56, S. 262.

³³⁶"Some Considerations", PNAFP, Doc. 16, S. 80; PW 56, S. 263.

tion" erhielt der Premier hingegen aufrecht und sicherte damit die britischen Essentials.³³⁷

4. 5. Großbritannien, Deutschland und die gesamteuropäische Stabilität

Wie der französische Ministerpräsident Clemenceau in seiner Antwort auf das Fontainebleau-Memorandum kritisierte, sei die britische Hartnäckigkeit mit Blick auf die territorialen Aspekte der Friedensregelung ein Luxus. Die britischen Kriegsziele, so der französische Regierungschef gekonnt, seien im wesentlichen bereits erfüllt, während Frankreich weiter um seine territoriale Integrität bangen müsse.³³⁸ In der Historiographie ist die französische Kritik am Fontainebleau-Memorandum zum Teil aufgenommen worden; so warf der amerikanische Historiker Paul Birdsall Lloyd George vor: "The sole weakness of this statesmanlike appeal lay in the fact that his author was not a statesman but a politician."³³⁹ Damit war natürlich gemeint, daß die Abfassung der Denkschrift einen wesentlich taktischen Grund verfolgte. Doch abgesehen davon, daß gegen Lloyd Georges auch pragmatisch verfolgtes Ziel einer dauerhaften Friedenssicherung eigentlich wenig eingewendet werden konnte, greift diese Kritik viel zu kurz. Die Substanz der Interessengegensätze drohte in britischer Sicht tatsächlich, eine europäische Neuordnung unmöglich zu machen. So sagte Lloyd George auch zu seinem Freund Riddell: "The truth is that we have got our way ... Our aim is to secure a peace that will last, but from the French point of view there is a good deal to be said".³⁴⁰

Unbestritten zwar ergänzten sich bei den Territorialfragen das britische Interesse und die britische Großzügigkeit bzw. der britische Verhandlungsspielraum. Doch schien es Lloyd George hier wie bei wenig anderen Problemen um das Prinzip zu gehen, genauer: um mehrere Grundsätze. Läßt man das Prinzip der kollektiven Sicherheit unberücksichtigt, nimmt sich die Position Lloyd Georges zu den Gebietsregelungen tatsächlich als ein Beispiel für die Grundsätze aus, an denen sich die Friedensregelung und der Umgang mit dem Besiegten orientieren sollten.

Erstens gemahnte die altbewährte Regel der "balance of power", erkennbaren Ansätzen einer französischen Kontinentalhegemonie bereits im Anfangsstadium einen Riegel vorzuschieben.³⁴¹ Die napoleonische Zeit und den Wiener Kongreß hatte man in London noch in deutlicher Erinnerung.³⁴² Das 1815 von den Friedensstiftern noch ignorierte Selbstbestimmungsrecht der Völker bzw. Nationalitätenprinzip fügte sich als ein zweiter Grundsatz gut in den in London abgesteckten Rahmen des Kräftegleichgewichts ein: "I would therefore take as a guiding principle of the peace", schrieb Lloyd George, "that

³³⁷"Some Considerations", PNAFP, Doc. 16, S. 82-83; Lloyd George, MC I, S. 271-273.

³³⁸Memorandum Clemenceaus, 28. 3. 1919; PW 56, S. 477-479; auch in PNAFP, Doc. 18, S. 88-91.

³³⁹P. Birdsall, Versailles Twenty Years after, New York 1941, S. 185. Seymour in IP IV, S. 407, nennt die Denkschrift, vermutlich mit Blick auf die Elemente eines liberalen Friedens "a skilful exposition of Wilsons' own position".

³⁴⁰Riddell Diary, 30. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 42.

³⁴¹So auch A. Sharp, The Versailles Settlement, New York 1991, S. 112.

³⁴²Wie erstaunlich präsent die britisch-französische Rivalität führenden Politikern des Empire war, zeigt ein Hinweis von General Smuts am 2. 12. im Londoner "Eastern Committee": Nachdem Deutschland für die Dauer einer Generation geschwächt worden sei, müsse Großbritannien sich mit Frankreich auseinandersetzen. Man wisse, welchen Charakter die französische Politik in der Vergangenheit gehabt habe, und wie er sich in Zukunft wieder zeigen dürfte. Daher sei ein enges Zusammengehen mit Amerika notwendig. Louis, Ende, S. 89-90.

as far as is humanly possible the different races should be allocated to their motherlands, and that this human criterion should have precedence over considerations of strategy or economics or communications which can usually be adjusted by other means."³⁴³ Diese beiden Konstruktionsprinzipien zusammen - Gleichgewicht und nationales Selbstbestimmungsrecht - sollten Sicherheit und Frieden garantieren.

An den beiden genannten Grundsätzen der Friedensordnung, dem Gleichgewicht der Kräfte und dem Selbstbestimmungsrecht, orientierte sich auch die Behandlung Deutschlands. So war in London einerseits die Schwächung Deutschlands bis zu einem Grade erwünscht, der die Sicherheit Großbritanniens ebenso wie die Sicherheit der deutschen Nachbarn ermöglichte. Andererseits sollte das Selbstbestimmungsrecht den Deutschen nicht vorenthalten bleiben. Auch sollte Deutschland in ein Mächtegleichgewicht eingebunden werden. Anders als Clemenceau bedachte Lloyd George die europäische Nachkriegsordnung als ein Ganzes. Auch an der Einbeziehung Rußland in die Friedensregelung lag dem Premier sehr.³⁴⁴ Mit Blick auf eine dauerhafte Friedensordnung war ihm bewußt, daß territoriale Veränderungen tiefgreifendere Konflikte schaffen konnten als Reparationszahlungen.

Lloyd George nahm in der Denkschrift viele Probleme vorweg, denen sich sein Land auch in der Nachkriegszeit gegenübersehen sollte: politische Instabilität durch Revisionismus, revolutionäre Bewegungen und die Reparationen, durch den französischen Versuch, Deutschland zur Vertragserfüllung zu zwingen und das begleitende Bestreben, eine Vormachtstellung in Westeuropa zu erlangen. Aber auch die immer drängendere Frage, wie eigentlich der britische Großmachtstatus angesichts einer Welt in Aufruhr bewahrt werden könne, war im Fontainebleau-Memorandum mit dem Plädoyer für eine umfassende Abrüstung angesprochen worden, und in dem britischen Interesse, eine Flottenrüstung mit den Vereinigten Staaten unbedingt zu vermeiden. Kurz, Großbritannien verfolgte einen dauerhaften Frieden nicht nur als einen Wert an sich, sondern auch, weil London zum Frieden tatsächlich keine Alternative hatte. Hier können die ersten Ansätze einer britischen Appeasement-Politik entdeckt werden, die sich in der Nachkriegszeit deutlicher herauskristallisierten. Vor diesem Hintergrund trifft die Meinung Niedharts unbedingt zu, die Thesen des Fontainebleau-Memorandums hätten sich "als Leitlinien für die britische Politik der gesamten Zwischenkriegszeit herausgestellt".³⁴⁵

³⁴³"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 77; PW 56, S. 260.

³⁴⁴Lloyd George hatte, unterstützt von Präsident Wilson, am 16. Januar 1919 im Rat der Zehn dafür plädiert, russische Delegierte nach Paris einzuladen, FRUS, PPC III, S. 581. Zu Rußland ausführlich die Ratssitzungen vom 20. bis zum 22. Januar 1919: ebda., S. 623-668, 676-683; Lloyd George, MC I, S. 207-251. Clemenceau hingegen wollte keine Kommunisten nach Paris einladen. So beschloß der Oberste Rat, nur russische Delegierte aller Bürgerkriegsparteien auf die türkischen Prinzeninseln einzuladen (von Wilson verfaßtes Schreiben, FRUS, PPC III, S. 691). Dieses Vorhaben scheiterte jedoch am Alleinvertretungsanspruch der Bolschewisten. Vgl. zu Lloyd George und der russischen Frage auch F. Owen, *Tempestuous Journey. Lloyd George, his Life and Times*, London 1954, S. 505-521; und E. H. Carr, *Lloyd George, Churchill and the Russian Revolution* (1969), in: ders., *From Napoleon to Stalin and other Essays*; London 1980, S. 28-40 - eine Besprechung von R. H. Ullman, *Britain and the Russian Civil War, November 1918-February 1920*, Princeton. Zur (sowjet-) russischen Frage auf der Pariser Friedenskonferenz und zur Eindämmung des Bolschewismus im allgemeinen siehe A. J. Mayer, *Politics and Diplomacy of Peacemaking. Containment and Counterrevolution at Versailles, 1918-1919*, New York 1967.

³⁴⁵Niedhart, *Beziehungen*, S. 38.

Kurzgefaßt: Friedenspolitik mußte aus Londoner Perspektive eine Politik der Kriegsverhütung, der weitestmöglichen Konsensfindung sein, eine Politik, die Rahmenbedingungen für kooperative internationale Beziehungen schaffte, in denen ein friedlicher Wandel nicht ausgeschlossen war. Deshalb war Lloyd George auch eine weitgehende Umsetzung des Nationalitätenprinzips so wichtig: ein Europa, in dem nationale Minderheiten mächtige irredentistische Bewegungen entfalteten, konnte nur ein Vorzimmer der Hölle auf Erden sein - und Großbritannien würde sich unmöglich als ein ständiger Feuerlöscher betätigen können. Es war genau dies, was Lloyd George in den Ratssitzungen am 19 und am 27. März meinte mit seinen beschwörenden Fragen, ob die Sieger bereit sein würden, in den Krieg zu ziehen, um die polnische Herrschaft über Deutsche aufrechtzuerhalten.³⁴⁶

Von der Befürchtung geleitet, daß die vom Krieg geschwächten westeuropäischen Mächte womöglich allein die Stabilität auf dem aufgewühlten europäischen Kontinent garantieren müßten, versuchte Lloyd George deswegen auch, die Vereinigten Staaten so fest wie möglich an die Seite Großbritanniens und Frankreichs zu binden - unter anderem auf dem Weg der anglo-amerikanischen Garantie für Frankreich.³⁴⁷ Zum anderen war der Premier nicht bereit, das besiegte Deutschland allein als ein Objekt der Politik der Sieger zu betrachten. Ein krisengeschütteltes, wirtschaftlich und finanziell darniederliegendes Deutschland in der Mitte Europas, das kein Bollwerk mehr bildete gegen die revolutionäre Gefahr aus dem ehemaligen Zarenreich, potenzierte nur die aus Londoner Sicht nahezu unvermeidliche politische Instabilität in Europa.

Lloyd George blickte in seiner gesamteuropäischen Sicht nicht nur auf den deutschen Gegner. Er dachte über den Krieg und die bilateralen Beziehungen hinaus, strebte die Errichtung einer dauerhaften und nicht störungsanfälligen Ordnung an. "Der Frieden sollte unteilbar sein"³⁴⁸. Wie sollte denn die politische Zukunft des Kontinents aussehen? Welche Rolle konnten die neuen Staaten im Osten Deutschlands, die keine verlässlichen Erfahrungen mit eigener Regierungs- und Verwaltungsbildung hatten, eigentlich ernsthaft spielen? War es nicht viel wichtiger, daß auch Deutschland zu ihrer Stabilisierung beitrug?

Dies war der Grund, warum Lloyd George das Plädoyer von General Smuts im Rat der Vier so betonte.³⁴⁹ Smuts hatte in weiser Voraussicht geschrieben, nicht durch das Niederringen Deutschlands werde man die neuen Staaten retten, sondern mit deutscher Verantwortung für ihre Verteidigung und ihren Erhalt.³⁵⁰ Besorgt schrieb Smuts, er sei "seriously afraid that the peace to which we are working is an impossible peace, conceived on a wrong basis; that it will not be accepted by Germany, and even if accepted, that it will prove utterly unstable". Folgende Punkte hielt der General deshalb für elementar: "1. We cannot destroy Germany without destroying Europe; 2. We cannot save Europe without the co-operation of Germany. Yet we are now preparing a peace that must destroy Germany, and yet we are thinking we shall save Europe by so doing! The fact is, the Germans are, have been, and will continue to be, the *dominant factor* on the Continent of Europe, and no permanent peace is possible which is not based on that

³⁴⁶Rat der Zehn, 19. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 417; Rat der Vier, 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 47.

³⁴⁷Vgl. Kap. 7. 1. 5.

³⁴⁸Niedhart, Beziehungen, S. 30, mit Blick auf die 1920er Jahre.

³⁴⁹Rat der Vier, 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 48.

³⁵⁰Smuts an Lloyd George, 26. 3. 1919, Doc. 918, SP IV, S. 85.

fact. The statesman of Vienna were wiser in their generation; they looked upon France as necessary to Europe."³⁵¹

In eindrucksvoller Weise verknüpfte der Staatsmann die Friedensordnung von Wien mit derjenigen, die in Paris zu gestalten war. Es stand für ihn außer Frage, daß man das besiegte Deutschland in die Nachkriegsordnung ebenso einbeziehen müsse wie die Friedensstifter von Wien das besiegte Frankreich einbezogen hatten. In der Stunde des Sieges waren dies sehr generöse, mutige Worte, die bei der französischen Regierung nur auf taube Ohren stoßen konnten, abgesehen davon, daß auch in Berlin eine positive Resonanz keineswegs garantiert war. Doch auch Lloyd George insistierte auf der entscheidenden Frage, wie denn die amorphe staatliche Masse in Mittel- und Osteuropa gestaltet werden sollte. Mußten nicht allergrößte Anstrengungen unternommen werden, um auch die große Unbekannte am östlichen Rand des europäischen Kontinents einzubeziehen: das sowjetisch gewordene Rußland?

Nur in dieser Perspektive war die britische Europakonzeption vollständig, nur so konnte man dem Ziel eines dauerhaften Friedens nach dem Blutbad des Krieges näherkommen. Lloyd George war sich ohne Frage bewußt, daß die Macht Großbritanniens, auch Rußland in die Friedensregelung einzubeziehen, begrenzt war. Seine Initiative der Einbindung Rußlands scheiterte. Auch dem Versuch des Obersten Rates, die andauernden Kämpfe zwischen polnischen und ukrainischen Truppen unter Kontrolle und die streitenden Parteien zur Konferenz zu bringen, war kein Erfolg beschieden. Lloyd Georges Verärgerung über die polnische Kriegführung in Galizien und über den Nationalismus der rivalisierenden polnischen Politiker führte zu einem Wutausbruch, als der polnische Politiker Paderewski am 5. Juni die Ansprüche seines Landes vortrug: Die Siegermächte hätte die Freiheit anderer Nationen, die von Freiheit nur hätten träumen können - Tschechen, Polen und andere - mit ihrem Blut bezahlt. Nun hätten sie die allergrößten Schwierigkeiten, diese Länder, kaum daß diese das Licht der Freiheit erblickten, davon abzuhalten, andere Völker zu unterwerfen. Erbittert brandmarkte Lloyd George den Nationalismus der kleinen Völker, zielte dabei zuallererst auf die Polen.³⁵²

Gerade in diesem Ausbruch des Premierministers wird die ganz Europa umspannende Konzeption der britischen Regierung deutlich, die eine ausgeprägte, durch jahrhundertelange historische Erfahrung gespeiste Vorstellung davon hatte, daß nur ein Equilibrium in Europa unter Einbeziehung aller Teilkkräfte eine friedliche Zukunft versprach, damit auch britischen Interessen diene. Nur in dieser Sicht, in diesem Ringen um die Zukunft Europas, das über die Zukunft Großbritanniens und seines Reichs entschied, wird die Größe und Tragik der Politik Lloyd Georges wirklich verständlich, einer Politik, die nicht selten von taktischen Erwägungen geprägt war, aber in den wirklich wichtigen machtpolitischen, gesamteuropäischen Fragen eine kristallene Schärfe zeigte. Gemeinsame Sicherheit unter Integration Deutschlands, und sei es nach einer Phase des Übergangs nach dem Krieg, in der unausweichlich auch

³⁵¹Smuts an Lloyd George, 26. 3. 1919, Doc. 918, SP IV, S. 84. Der Brief ist einen Tag nach dem Fontainebleau-Memorandum (Kap. 2.2.7) geschrieben - ein Hinweis darauf, daß Smuts nicht an dessen Ausarbeitung beteiligt war und den Brief als Ausdruck seiner Sorge entwarf. Smuts' Anwesenheit in Fontainebleau behaupten: Lloyd George, MC I, S. 266 - er verwechselte ihn mit Montagu; Curry, S. 983; seine Abwesenheit: P. Rowland, Lloyd George, London 1975, S. 484; Elcock, S. 166. Lloyd George las Auszüge aus Smuts' Brief im Rat der Vier vor: 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 48: "L'Allemagne...restera malgré tout un élément dominant de l'Europe continentale et ce serait une folie de croire que nous pourrions reconstruire le monde sans son aide."

³⁵²Rat der Vier, 5. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 198, vgl. Mantoux II, S. 310.

Übergangs nach dem Krieg, in der unausweichlich auch Strafen auferlegt werden mußten, mit dem Recht des Siegers: das war die Substanz der britischen Europakonzeption in Versailles.

Insbesondere im Vergleich zu der regional ausgerichteten französischen Europakonzeption wird deutlich, wie tiefeschürfend die britische Analyse war. Lloyd George, Balfour und die Berater der Regierung durchschauten in unerbittlicher Klarheit, daß die französischen Bestrebungen auf Treibsand gebaut waren: das Ziel, Deutschland in der Mitte Europas auf Jahrzehnte dauerhaft zu isolieren, die Hinahme, daß Rußland sich aus den europäischen Angelegenheiten verabschiedet hatte, und der verzweifelte Versuch, die neuen Staaten im Osten des untergegangenen Kaiserreichs und auf den Trümmern des Habsburger Reichs in ein antideutsches Bündnis einzubauen.

Das Resultat dieser Pariser Europapolitik mit dem Kern der Eindämmung Deutschlands war eine französische Vormachtstellung in Europa, die allerdings nur eine Scheinhegemonie war, wie nicht zu Unrecht gesagt worden ist, denn sie reflektierte vorwiegend die Machtverhältnisse der unmittelbaren Nachkriegszeit, nicht aber die langfristigen Grundkräfte auf dem Kontinent.³⁵³ Offenbar haben Lloyd George und Balfour dies nicht gesehen. Reflexartig, argwöhnisch richteten sie ihr gleichgewichtspolitisch geschultes Augenmerk auf die rabiāt antideutsche Pariser Politik. Doch eine wirkliche Einschätzung der Kräfte Frankreichs, der schwachen machtpolitischen Grundlagen der französischen Vormachtstellung, gelang den britischen Politikern, das scheint aus heutiger Perspektive deutlich zu werden, nicht. Vielleicht war dies auch in der Tat unmöglich, nach dem Sieg über Deutschland unter Führung der französischen Armee und ihres Oberbefehlshabers Foch.

In der Rückschau wird deutlich, daß die britische Außen- und Europapolitik, in dem Bewußtsein, daß sämtliche Entwicklungen auf dem Kontinent eine Rückwirkung auf Großbritannien haben konnten, zuviel auf einmal erstrebte: Frankreich zu begrenzen, Deutschland zu schwächen, aber gleichzeitig in die Nachkriegsordnung einzubeziehen,

³⁵³T. Schieder, Die Neuordnung Europas auf der Pariser Friedenskonferenz, in: Ders. (Hg.): Handbuch der europäischen Geschichte Bd. 7/1, Stuttgart 1979, S. 116-138, hier S. 121, spricht von einer kontinentalen "Scheinhegemonie" Frankreichs, Hildebrand, Reich S. 388, 391, von einer Hegemonie. P.-C. Hartmann, Das Friedensprojekt. Grundstein der französischen, antideutschen und antibolschewistischen Hegemonialpolitik? In: K. Bosl (Hg.), Versailles-St. Germain-Trianon, München 1971, S. 77-92, meint, Frankreich habe die Absicherung gegen eine Revanche erstrebt, aber eine Hegemonialpolitik auf Dauer nicht durchhalten können, abgesehen davon, daß mit ihr die erforderlichen Maximalziele in Paris nicht durchzusetzen waren. Aber es sollten doch das Streben nach Hegemonie und eine faktische Hegemonie unterschieden werden, wie auch eine kurzzeitige und dauerhafte Hegemonie (etwa die des napoleonischen Frankreich). Der enge Zusammenhang zwischen Hegemonie und Sicherheit (C. A. Wurm, Die französische Sicherheitspolitik in der Phase der Umorientierung 1924-1926, Frankfurt 1979, S. 25) leuchtet ein: "Hegemonie wurde nicht als Gegensatz von Sicherheit, sondern als Voraussetzung von Sicherheit betrachtet." H. Oncken (Die französischen Dokumente zur Sicherheitsfrage 1919-1923, Berlin 1924, Einleitung) denunziert die französische Sicherheitsdoktrin polemisch als eine Verschleierung von (historischem) Machtstreben und Hegemonie. Wurms Interpretation, Frankreich habe ein "Übergewicht.. gegenüber Deutschland" erstrebt (Wurm, a. a. O.), steht Bariétys Formel eines "nouvel équilibre générateur de sécurité et de paix" entgegen. Dieses sei ein Ziel der französischen Politik seit Versailles gewesen, indem Paris vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet die Grundkräfte ("forces profondes") des europäischen Kontinents zu verlagern gesucht habe. Bariéty hält das große Gewicht Frankreichs nach dem Krieg für augenblicksgebunden; das Land sei nicht reich an natürlichen Grundkräften wie Bevölkerung und Wirtschaftskraft gewesen, sondern an politischem Prestige und militärischem Potential. J. Bariéty, Les Relations franco-allemandes après la première Guerre Mondiale, Paris 1977, S. 753. Die Formel von den Tiefenkräften stammt von P. Renouvin.

die Vereinigten Staaten an Europa zu binden, die neuen Staaten irgendwie zu stabilisieren, Rußland wenn möglich einzubinden. Mit dieser Aufgabe war Großbritannien 1919 überfordert; aber auch die Vereinigten Staaten, hätten sie denn eine politische und wirtschaftliche Führungsrolle spielen wollen, wären mit ihr überfordert gewesen. Und doch wird in diesem politischen Ansatz die britische Europa- und Sicherheitskonzeption erst in ihrer Breite deutlich. Und, so darf man hinzufügen, es war eine Konzeption, die weitgehend den tatsächlichen Bedürfnissen des geschwächten Europa entsprach, eines Europa, das zugrunde gerichtet worden war, unter wesentlicher Verantwortung des grenzenlos sich gebärdenden kaiserlichen Deutschland.

Im Viererrat am 27. März bekräftigte der Premierminister seinen Anspruch, eine Politik der Konfliktprävention zu betreiben: er bekämpfe den Bolschewismus nicht mit Gewalt, sondern indem er an die Ursachen gehe, die ihn zum Leben erweckt hätten.³⁵⁴ Zu Clemenceau gewandt, wiederholte Lloyd George, man werde den Deutschen bereits einen sehr harten Frieden auferlegen: sie verlören ihre Kolonien und ihre Flotte, sechs oder sieben Millionen Einwohner, einen großen Teil der Bodenschätze wie Eisen und Kohle. Militärisch reduziere man Deutschland auf den Status Griechenlands, hinsichtlich der Flotte auf den Argentiniers. Zuguterletzt lasse man es fünf bis zehn Milliarden Pfund an Reparationen bezahlen. Derartige Friedensbedingungen seien einem besiegten Land nie zuvor auferlegt worden. Überführe man nun über zwei Millionen Deutsche unter polnische Herrschaft, ohne ihre rechtmäßige Behandlung garantieren zu können, bringe dieser Tropfen das Faß zum Überlaufen. Lloyd George stellte Clemenceau spitz die rhetorische Frage, welche Bedeutung die Fremdherrschaft denn für Elsässer und Lothringer gehabt habe. Nun müsse man gleiche Maßstäbe anlegen.

Das Feuerwerk der Argumente Lloyd Georges war noch nicht zu Ende. Er entwickelte das Szenario, falls Deutschland den Friedensvertrag ablehne: ein Marsch auf Berlin wäre die Folge und die Besetzung des besiegten Landes einschließlich einer alliierten Militärverwaltung. Diese Entwicklung aber, so Lloyd George in einer unfreiwilligen Vorwegnahme der Lage am Ende des Zweiten Weltkrieges, würde unerträgliche Belastungen für den britischen Steuerzahler mit sich bringen.

Bei einem kurzzeitigen Aufenthalt in London legte der Premierminister seine Auffassung von einem gerechten Frieden noch einmal dar. Die gegenwärtige Lage und die deutschen Verbrechen erforderten zwar einen strengen, aber keinen Straffrieden. Jeder Satz des Friedensvertrages sei an Gerechtigkeit, nicht an Rache und Leidenschaft des Siegers auszurichten. Die Kriegsverhütung und die zukünftige Sicherheit, die Kompensation für Unrecht und Verluste der Vergangenheit sollten ebenso wie die Vermeidung von Revanchegehlüsten des Feindes die tragenden Säulen im Gebäude der Friedensordnung bilden.³⁵⁵

³⁵⁴Rat der Vier, 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 41-48 für das Folg., hier S. 45. Er wies auf die Unzufriedenheit der britischen Arbeiter hin, aber auch auf den Deutschenhaß der im Parlament vertretenen Oberschicht, der bei zu moderaten Friedensbedingungen Schwierigkeiten bereiten könne.

³⁵⁵Rede Lloyd Georges im Unterhaus, 16. 4. 1919, Auszüge in Lloyd George, MC I, S. 375-384, hier S. 381. Rowland, S. 491, sieht die Rede als einen "splendid parliamentary victory".

5. Großbritannien und die deutsche Verantwortung für den Krieg

5. 1. Die britische Regierung und das Plädoyer für eine Bestrafung Wilhelms II.

"Hang the Kaiser" war außer "Make Germany pay" eine der wichtigsten Parolen im emotionsgeladenen britischen Wahlkampf Ende 1918.³⁵⁶ Der Labour-Politiker im Kriegskabinet, George Barnes, brachte sie Ende November in einer Wahlversammlung auf: "I am for hanging the Kaiser".³⁵⁷ Für die unermeßlichen Leiden und Entbehrungen, für die gewaltigen Verluste an jungen Männern im Krieg suchten die aus dem Siegestaumel erwachende britische Bevölkerung und die nationalistische Presse Lord Northcliffes einen Sündenbock. Kaiser Wilhelm II., nach seiner Abdankung in die neutralen Niederlande geflohen, bot sich als eine Zielscheibe des aufgestauten Hasses und Rachebedürfnisses an. Alles in allem dürfte der Wunsch dominiert haben, für die hochkomplizierten Verwicklungen des europäischen Staatensystems am Vorabend des Weltkrieges eine einfache Erklärung zu finden, deren Vorzug die Personalisierung war. Psychohistorisch interessant wäre darüberhinaus die Frage, ob der britische Zorn Kaiser Wilhelm II. deshalb in so extremer Weise traf, weil es verwandtschaftliche Beziehungen zwischen dem britischen und dem deutschen Königshaus gab - Wilhelms Mutter Prinzessin Victoria war die Tochter der britischen Queen -, ob also das Motiv, einen abtrünnigen Sohn zu bestrafen, eine Rolle gespielt haben könnte.³⁵⁸

Lloyd George, mit seismographischer Wahrnehmung der öffentlichen Meinung, griff im Wahlkampf diese Stimmung auf und forderte entschieden, dem deutschen Monarchen den Prozeß zu machen. In einem Sechs-Punkte-Manifest, das Lloyd George am 11. Dezember veröffentlichte, hieß es kurzerhand: "1. Trial of the Kaiser. 2. Punishment of those responsible for atrocities."³⁵⁹ Für ein solches Vorgehen schienen die ungeheuren, von deutschen Truppen systematisch angerichteten Zerstörungen in Frankreich zu sprechen, die unbegrenzte deutsche Kriegsführung zur See auch gegen die Handelschiffahrt wie ein um sich greifendes Gefühl, Krieg überhaupt sei ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Der Premier war auch selbst überzeugt von der deutschen Verantwortung für den Krieg und dürfte dabei die längere Vorgeschichte des Krieges einbezogen haben.

Als die Frage eines Tribunals gegen Wilhelm II. am 5. November im Kriegskabinet erörtert wurde, zeigte sich der Premier enttäuscht über die skeptische Haltung der meisten Minister. Bonar Law riet dem Premier dezidiert von seiner Kampagne ab.³⁶⁰ Am Tage des Waffenstillstands mit Deutschland hielt General Wilson fest, "Lloyd George wants to shoot the Kaiser". Munitionsminister Winston Churchill sei hingegen anderer Mei-

³⁵⁶Ferner "get rid of the enemy aliens", Rowland, S. 466.

³⁵⁷Rede von Barnes, 30. 11. 1918, *The Times*, 2. 12. 1918, zit. n. A. Lentin, *Lloyd George, Woodrow Wilson and the Guilt of Germany. An Essay in the Pre-History of Appeasement*, Leicester 1984, S. 26; Keynes, *Consequences*, S. 89.

³⁵⁸Vgl. zur Biographie J. C. G. Röhl, *Wilhelm II. Die Jugend des Kaisers 1859-1888*, München 1993, bes. S. 21-134.

³⁵⁹Keynes, *Consequences*, S. 90.

³⁶⁰Kriegskabinet, 5. 11. 1918, Lentin, S. 25.

nung, und der General selbst hielt es für das beste, "that there should be a public *exposé* of all his works and actions, and then leave him [Wilhelm II.] to posterity".³⁶¹

Auch die französische Seite regte ein Tribunal gegen Wilhelm II. an. Der konservative Politiker Lord Curzon informierte Lloyd George nach Gesprächen in Paris Mitte November 1918 über dieses Ansinnen von Ministerpräsident Clemenceau und bat den Premier, "to consider it seriously". Die "supreme und colossal nature" der Verbrechen des Kaisers riefen nach einer höchsten und bislang präzedenzlosen Verurteilung.³⁶² Am 20. November berichtete Lord Curzon im Kriegskabinetts über seine Unterredung mit Clemenceau. Dieser habe an ein internationales Tribunal gedacht, an dem neben Delegierten der Alliierten auch Vertreter neutraler Länder teilnehmen würden. Auch einen Prozeß in Abwesenheit des ex-Monarchen habe Clemenceau für möglich gehalten. Curzon selbst ließ keinen Zweifel daran, daß er ein solches Vorgehen für richtig hielt. "We know", so bezog er seine Kabinettskollegen in seine Gedanken ein, "that the war was started by the Kaiser, and we have reason to believe that all the cruelty, the iniquities, and the horrors that have been perpetrated, if not directly inspired by him, have been countenanced and in no way discouraged by him". In seinen Augen, fuhr Curzon fort, sei Wilhelm II. "the arch-Criminal of the world".³⁶³

Lloyd George griff den Gedanken eines Tribunals rasch auf. Es sollte von den Alliierten eingesetzt werden und auch Deutschland zur Teilnahme einladen. Bedenken, ob ein solches Vorgehen vom Völkerrecht gedeckt sei, versuchte der Premier durch den Hinweis zu entkräften: "With regard to the question of international law, well, we are making international law, and all we can claim is that international law should be based on justice". Da offen blieb, wer definierte, was gerecht war, resultierte ein breiter Spielraum. Beinahe wie US-Präsident Wilson berief sich der Premier auf eine allgemeine Gerechtigkeit und die öffentliche Meinung in der Welt: "There is a sense of justice in the world which will not be satisfied so long as this man is at large."³⁶⁴

Die Meinungen im Kriegskabinetts bezüglich eines Tribunals waren allerdings uneinheitlich. Kriegsminister Milner, Munitionsminister Churchill und Außenminister Balfour hatten erhebliche Bedenken.³⁶⁵ Schließlich sollten die Kronjuristen ("Law Officers of the Crown") prüfen, ob dem Ex-Regenten Deutschlands und dem Ex-Kronprinzen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und gegen das Völkerrecht vorgeworfen werden könnten. Die Kronjuristen sollten über ein Tribunal zur Verhandlung solcher Anklagepunkte beraten und gemeinsam mit dem Foreign Office untersuchen, ob in Den Haag eine Auslieferung der Anzuklagenden beantragt werden könne.³⁶⁶

Am 28. November 1918 trug der Erste Kronanwalt (Attorney-General) dem Kriegskabinetts die Schlußfolgerungen der Kronjuristen vor. Vor die Wahl gestellt, sich für eine Schuldlosigkeit oder eine Bestrafung des ex-Kaisers entscheiden zu müssen, sprachen sich die Kronjuristen für eine Bestrafung des Kaisers aus. Seine Begründung fiel erstaunlicherweise recht mager aus: Wilhelms "personal responsibility and supreme

³⁶¹Wilson Diary, 11. 11. 1918, Calwell, II, S. 149. Lloyd George verschweigt dies wohlweislich in seinen Erinnerungen!

³⁶²Curzon an Lloyd George, 13. 11. 1918, Lloyd George, MC I, S. 55; Beaverbrook, Men and Power, 1917-1918, London 1956, S. 387.

³⁶³Kriegskabinetts, 20. 11. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 56-57.

³⁶⁴Kriegskabinetts, 20. 11. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 57.

³⁶⁵Lentin, S. 25.

³⁶⁶Resolution des Kriegskabinetts, 20. 11. 1918, Lloyd George, MC I, S. 57-58.

authority in Germany have been constantly asserted by himself, and his assertions are fully warranted by the constitution of Germany". Außer Zweifel stehe die persönliche Verantwortung des ex-Kaisers für den Tod Millionen junger Menschen, für die um ein Vielfaches größere Zerstörung materieller Güter im Vergleich zu Napoleon, für Verletzungen der "fundamental principles of public law". Smith stellte die Frage, wie man kleinere Kriegsverbrecher bestrafen solle, wenn man den deutschen Ex-Regenten ungestraft davonkommen lasse?

In seiner Stellungnahme und seiner Folgerung, [t]hese things are very easy to understand", wurde deutlich, daß die Kronjuristen sich auf das britische Common Law beriefen³⁶⁷: Für das von ihnen empfohlene Vorgehen gab es in der Geschichte zwar keinen Präzedenzfall, aber im Hinblick auf die bereits von Grotius gelegten Grundsätze des Völkerrechts stand das Ergebnis der Juristen außer Frage. Die Entscheidung der Kronjuristen beruhte offensichtlich auf einer pragmatischen Anwendung des Völkerrechts.

Mit Blick auf die Auslieferung des Kaisers durch Holland sah der Erste Kronanwalt zwar Schwierigkeiten bevor, rechnete aber damit, daß die niederländische Regierung sich dem Wunsch der Alliierten kaum widersetzen könne. Zur Verfahrensfrage, so Smith weiter, könnten die Alliierten Wilhelm ebenso behandeln wie 100 Jahre zuvor Napoleon: "by a high assertion of responsibility on the part of the conquering nations". Die Alternative zu dieser Erklärung der Sieger liege in der Einsetzung eines internationalen Gerichtshofes. Der Attorney-General wies dabei auf die Schwierigkeiten hin, die eine eventuelle Teilnahme von Vertretern neutraler Staaten und aus Deutschland selbst aufwerfen könne, und sprach sich selbst für ein rein alliiertes Gericht aus.

Zur Frage, welche Anklagepunkte die Alliierten vorbringen könnten, riet Smith davon ab, die Verantwortung für den Ausbruch des Krieges vorzubringen. Hier gerate man in unendliche Debatten über die europäische Geschichte der vergangenen 20 Jahre; von deutscher Seite würde hier vermutlich das "ringing round system" - die Einkreisung Deutschlands - angeführt werden. Es war bemerkenswert, daß der Erste Kronanwalt gerade diesen Punkt verwarf, der vielleicht am ehesten ein Verständnis für die politischen Zusammenhänge hätte ermöglichen können, die zum Weltkrieg geführt hatten. Doch ging es dem Juristen nicht um eine minutiöse historische Untersuchung, sondern um einen praktikablen Prozeß.

Smith empfahl daher, sich auf die unbestreitbaren Anklagepunkte zu beschränken: die Verantwortung für den deutschen Einmarsch in Belgien und den unbegrenzten U-Boot-Krieg. Den zweiten Punkt befürwortete der Kronanwalt entschieden, einmal, weil sonst die Bestrafung jeglicher Untergebener des Kaisers unmöglich sei und zum anderen, um das Führen eines U-Boot-Krieges in Zukunft als internationales Verbrechen werten zu können. Unverhohlen wies der Kronanwalt dabei auf das nationale britische Interesse hin: die Verbrechen in einem U-Boot-Krieg und ihre mögliche Entwicklung in der Zukunft bedrohe Großbritannien mehr als jedes andere Land auf der Welt.³⁶⁸

Die von Smith empfohlenen Straftatbestände reflektierten nicht zufällig ein vitales machtpolitisches Interesse Großbritanniens: die Verletzung der belgischen Neutralität

³⁶⁷Statement des Attorney-General Sir Smith vor dem Kriegskabinet, 28. 11. 1918, vollständiger Text bei Lloyd George, MC I, S. 59-64, Zit. S. 59. Das Common Law meint laut F. Dickmann, Die Kriegsschuldfrage auf der Friedenskonferenz von Paris 1919, in: HZ 197 (1963), S. 22, "das gemeine Recht mit seinem Grundsatz der Billigkeit".

³⁶⁸Statement des Attorney-General Smith vor dem Kriegskabinet, 28. 11. 1918, Lloyd George, MC I, S. 60-64.

und die drohende Kontrolle einer Hegemonialmacht über die Küste hatten zum britischen Kriegseintritt geführt. Der U-Boot-Krieg hatte die britische Seeherrschaft massiv bedroht. Indem das Kriegskabinet die von den Kronjuristen vorgeschlagenen Anklagepunkte unterstützte, verknüpfte es juristische Prinzipien für die Behandlung des Besiegten - die Ahndung von Völkerrechtsverletzungen - mit machtpolitischen Gesichtspunkten, die auch zukünftig für die britische Position wichtig waren. Die einstimmig gefaßte Kabinettsresolution vom 28. November 1918 empfahl, "the ex-Kaiser should be held personally responsible for his crimes against international law".³⁶⁹

Lloyd George verteilte den Bericht der Kronjuristen auch zu Beginn Londoner Konferenz Anfang Dezember in London. Vor allem Ministerpräsident Clemenceau unterstützte die Empfehlungen der Kronjuristen und der britischen Ministerrunde nachdrücklich. Könnte man 7 oder 8 deutsche Verantwortliche vor einem internationalen Tribunal verurteilen, sei das ein gewaltiger Schritt auf dem Weg zu internationaler Verständigung, ein Fortschritt für die Menschheit, eine moralische Revolution.³⁷⁰ Nachdem die britische Empfehlung auch von der italienischen Regierung gebilligt worden war, entwarf Lloyd George eine Botschaft an Präsident Wilson.

Zu welchem politischen Druck der Premierminister gegenüber der niederländischen Regierung bereit war, wird in seiner Antwort auf die Frage des italienischen Außenministers deutlich, was man unternahme, wenn Den Haag einer Auslieferung des Ex-Kaisers nicht zustimme: "Holland would then be put outside the League of Nations". Dieser als ultima ratio gedachten blanken Erpressung schloß sich auch Clemenceau an, der im übrigen schroff erklärte, allein die Alliierten, die im Krieg Opfer gebracht hätten, seien zur Konstituierung des Tribunals ermächtigt. Nur Außenminister Balfour bezweifelte die moralische Berechtigung eines solchen Vorgehens.³⁷¹

In dem von Lloyd George entworfenen und an an Präsident Wilson gesendeten Telegramm empfahlen die drei Regierungschefs, an die niederländische Regierung einen Auslieferungsgesuch zu richten. Die Anklagepunkte gegen den Ex-Kaiser lauteten, Wilhelm sei der "criminal mainly responsible for the war and breaches of International Law by the forces of Germany by land, by sea and air".³⁷² Man habe sich, so fuhr das Schreiben fort, bei der Entscheidung von folgenden Erwägungen leiten lassen: Erstens erfordere es die Gerechtigkeit - nicht das Völkerrecht! -, den Kaiser und seine wichtigsten Komplizen, die den Krieg geplant und verursacht hätten oder für unermessliche menschliche Leiden verantwortlich seien, vor Gericht zu stellen und für ihre Verbrechen zu betrafen.

An zweiter Stelle folgte die interessante Begründung, eine persönliche Bestrafung wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit und internationales Recht werde eine sehr wichtige Sicherheitmaßnahme gegen zukünftige Versuche sein, ungerechtfertigt Krieg

³⁶⁹Resolution des Kriegskabinetts, 28. 11. 1918, Lloyd George, MC I, S. 65. Auch Generalstabschef Wilson stimmte zu, auch wenn er die Darlegungen Smiths für wenig überzeugend hielt, Diary 28. 11. 1918, Calwell, II, S. 152.

³⁷⁰Konferenzprotokoll vom 2. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 81-82.

³⁷¹Konferenzprotokoll vom 2. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 83-84. Vgl. Wilson Diary, 2. 12. 1918, Calwell, II, S. 153; Hankey, Control, S. 114.

³⁷²Telegramm der Entente-Premierminister an Wilson, Balfour an Barclay, 2. 12. 1918, in British Embassy to Department of State, 3. 12. 1918, FRUS, 1919, II, S. 653-654; der Text auch bei Lloyd George, MC I, S. 85-86. Vgl. Miller an House über ein Gespräch mit Wiseman, 3. 12. 1918, FRUS, PPC I, S. 335; House an Wilson, 6. [5]. 12. 1918, PW 53, 324.

zu führen oder das Völkerrecht zu verletzen. Auch sei eine solche Verurteilung ein notwendiger Schritt in der Entwicklung der Autorität des Völkerbundes. Drittens hieß es, kleinere Kriegsverbrecher könne man kaum zur Verantwortung ziehen, "if the arch-criminal, who for 30 years has proclaimed himself the sole arbiter of German policy and has been so in fact, escapes condign punishment". Curzons Formel vom Erzverbrecher wurde in dieser Passage übernommen. Das Tribunal gegen den Kaiser, welches die Verantwortung für den Weltkrieg festzulegen hatte, sollte demnach einen Präzedenzfall darstellen, nicht nur was die Weiterentwicklung des Völkerrechts, sondern auch die Aburteilung weiterer Kriegsverbrecher anbelangte. Es sollte eine abschreckende Wirkung gegen erneute Kriegsvorbereitungen haben und wurde deswegen ausdrücklich mit dem Völkerbund verknüpft.

Viertens schließlich folgte die Begründung, warum das Gericht von den Alliierten ernannt werden müsse, die den Hauptanteil am Sieg über Deutschland getragen hätten - eine Formulierung, die sich nur auf Großbritannien, Frankreich, Italien und die USA, vielleicht auch Belgien, beziehen konnte. Die kriegführenden Mächte hätten durch die unbegrenzten Opfer, die sie im Krieg gebracht hätten, ihr Verständnis von Freiheit demonstriert!³⁷³ Indem die Befreiung von deutscher Herrschaft indirekt mit dem Wert der Freiheit an sich gleichgesetzt wurde, versuchten Lloyd George und seine Kollegen mehr schlecht als recht zu verschleiern, daß es sich bei dem Tribunal um eine Siegerjustiz handeln würde. Daß die Premier dies wohl selbst sah, wurde in dem nachgereichten Hinweis deutlich, die geplante Zusammensetzung des Gerichts solle die Besetzung internationaler Gerichtshöfe unter dem Völkerbund nicht präjudizieren. Der Widerspruch, der darin lag, daß ein solches von Siegern einberufenes Gericht dennoch einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Völkerbundes leisten werde, konnte nicht aufgelöst werden.

5. 2. Schuld am Krieg und im Krieg.

Die britische Position in der Verantwortlichkeitskommission

Bereits in der ersten Plenarsitzung der Pariser Friedenskonferenz am 18. Januar 1919 legte Konferenzpräsident Clemenceau eine Themenliste vor, auf der die Verantwortung der Urheber des Kriegs an erster Stelle und die Strafe für die Kriegsverbrechen an zweiter genannt waren. Clemenceau sprach von der Dringlichkeit der ersten Frage, die er nicht weiter begründen müsse, und verwies auf eine Denkschrift, die zwei französische Rechtprofessoren aus Paris, Larnaude und Lapradelle, in wissenschaftlicher Manier ausgearbeitet hatten.³⁷⁴ Von britischer Seite kam dann der Vorschlag, mit der Verantwortung für den Krieg einen Ausschuß zu befassen; ein entsprechender Entwurf von Lloyd George wurde am 23. Januar im Rat der Zehn gebilligt.³⁷⁵ Das zweite Konferenzplenum am 25. Januar setzte offiziell den Ausschuß ein, dessen Name Programm war: "Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement

³⁷³Balfour an Barclay, 2. 12. 1918, in British Embassy to Department of State, 3. 12. 1918, FRUS, 1919, II, S. 654.

³⁷⁴1. Plenarsitzung, 18. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 169. Die Denkschrift "Examen de la Responsabilité Pénale de l'Empereur Guillaume II" in englischer Fassung in BDFa, PPC 4, Doc. 42, S. 242-256.

³⁷⁵Rat der Zehn, 23. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 699; der Entwurf von Lloyd George in Anhang D, S. 703.

of Penalties".³⁷⁶ Die britische Delegation entsandte zwei Mitglieder in den Ausschuß: als ständigen Vertreter den Premierminister Neuseelands, Massey, während sich der Erste und Zweite Kronanwalt, Sir Hewart und Sir Pollock, abwechselten.³⁷⁷

In der zweiten Sitzung der Verantwortlichkeitskommission wurden drei Unterausschüsse eingerichtet. Der erste sollte die kriminellen Handlungen ("criminal acts") untersuchen, die sich zum einen auf den Ausbruch des Krieges und zum anderen auf den Verlauf der Feindseligkeiten bezogen. Die beiden anderen Ausschüsse hatten zu prüfen, ob die im ersten Ausschuß festgestellten schuldhaften Handlungen bei Ausbruch des Krieges ("Responsibility for the War") bzw. im Krieg ("Violation of the Laws and Customs of War") juristisch verfolgt werden könnten. Damit wurde die Unterscheidung beibehalten, die bereits Lloyd Georges Vorlage vom 23. Januar getroffen hatte - die Schuld *am* Krieg und *im* Krieg - also die Kriegsverbrechen.³⁷⁸ Pollock betonte diese Unterscheidung in der zweiten Sitzung der Kommission und legte großen Wert darauf, bei der nächsten Verlängerung des Waffenstillstandes die Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher zur Bedingung zu machen. Seine für den Obersten Rat gedachte Resolution wurde angenommen.³⁷⁹

Pollock legte im Namen der britischen Delegation vor Beginn der Beratungen ein umfangreiches Memorandum vor, das untersuchte, welche völkerrechtswidrigen Handlungen und Vergehen von deutscher Seite als justitiabel angesehen werden konnten. Wie im November 1918 der Erste Kronanwalt Smith hielt es Pollock wegen juristischer, politischer und praktischer Probleme für schwierig, Kaiser Wilhelm wegen einer Verantwortung für den Kriegsausbruch zu belangen. Demgegenüber seien Anklagen gegen seine Art der Kriegführung einfacher und überzeugender zu erheben und leichter vor einem Tribunal zu verhandeln.³⁸⁰ Das britische Interesse, sich nicht lange mit grundsätzlichen Fragen und eventuell jahrelangen Beweiserhebungen aufzuhalten, war mit Händen zu greifen; ein rascher Prozeß über klar definierbare Vergehen schien vordringlich.

Mit Blick auf die justitiablen Kriegsverbrechen bildete die Denkschrift auf der Grundlage von Vorarbeiten der britischen Kronjuristen mehrere Kategorien. Sie reichten von systematischem Terrorismus in Belgien und Frankreich, mutwilliger Zerstörung und Verwüstung über den Mord an Kriegsgefangenen bis hin zu illegalen Bombardements und illegaler U-Boot-Kriegführung. Bevor die Denkschrift im folgenden prüfte, welche dieser Verbrechen man dem ex-Kaiser vorwerfen könne, erklärte sie, Gerichtsverhandlungen gegen Wilhelm II. seien wünschenswert. Es mußten also Anklagepunkte gefunden werden.

Auf der Grundlage, daß die deutsche Verfassung das Prinzip bedingungslosen Gehorsams der Armee und der Flotte gegenüber dem Kaiser vorgesehen habe, nannte das

³⁷⁶2. Plenarsitzung, 25. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 199, im Anhang 2 die "Draft Resolution to the Responsibility of the Authors of the War and the Enforcement of Penalties", S. 202.

³⁷⁷Commission on the Responsibility of the Authors of the War and on Enforcement of Penalties, Organisation and Membership, BDFA, PPC 4, Doc. 40, S. 237.

³⁷⁸2. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 7. 2. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 43, S. 256-259, Anhang I und II, S. 262-263. Vgl. auch Dickmann, S. 28.

³⁷⁹2. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 7. 2. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 43, S. 259-261; Pollocks Memorandum im Anhang II, S. 263-264.

³⁸⁰"Memorandum submitted by the British Delegates", 7. 2. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 43, Anhang IV, S. 264-270, hier Section 1, S. 265.

Memorandum als Tatbestände Verbrechen gegen das Völkerrecht, gegen Gesetze des Krieges und Gesetze der Menschlichkeit. Für die britische Argumentation einer Schuld durch Unterlassung war der Hinweis wichtig, ein Wort des Obersten Kriegsherrn Wilhelm II. hätte seine Untergebenen von ihren Taten abhalten können. Aber, so das Argument weiter, Wilhelm "deliberately sanctioned and carried out a policy of terrorism and ruthless unrestricted warfare". Außer der Art und Weise der Kriegführung waren als Anklagepunkt der Bruch der Verträge über die Neutralität Belgiens von 1831 und 1839 bzw. Luxemburgs von 1867 aufgeführt.³⁸¹

Am Ende der Denkschrift fanden sich detaillierte Vorschläge zur Zusammensetzung eines alliierten Tribunals. Als Rechtsgrundlage, auf der dieses Tribunal operieren sollte, nannte Pollock "the principles of the Law of Nations as they result from the usages established among civilised peoples, from the laws of humanity, and the dictates of public conscience". Dies war eine Formulierung, die ausdrücklich an die Haager Konvention vom 27. Juli 1899 angelehnt war.³⁸² Schließlich sollten sich die Feindstaaten im Friedensvertrag verpflichten, alle für die Anklageerhebung bedeutsamen Personen und Dokumente auszuliefern.

Während die britischen Juristen also eine direkte Verantwortung des Kaisers für den Ausbruch des Krieges sehr zurückhaltend angingen, wurde die Rolle des ehemaligen deutschen Regenten bei den Kriegsverbrechen und Völkerrechtsverletzungen so extensiv wie möglich ausgelegt. Im Verlauf der Beratungen zeigte sich, daß die gründliche, aber durchaus von Pragmatismus gekennzeichnete britische Denkschrift eine wesentliche Grundlage für die Sitzungen der Unterausschüsse abgab, im Gegensatz zu der französischen Vorlage vom 3. Februar 1919, die einer wissenschaftlichen Abhandlung glich.³⁸³ Die am 12. März vorliegenden Berichte der drei Unterausschüsse enthielten teilweise wörtliche Passagen aus der britischen Denkschrift. Pollock konnte sich im Unterausschuß 2 lediglich mit der Empfehlung, das Thema der deutschen Schuld am Krieg auszusparen, nicht gegen französischen Widerstand durchsetzen.³⁸⁴

Der Bericht des Unterausschusses 1 über die kriminellen bzw. völkerrechtswidrigen Handlungen lehnte sich in Teil 1 an die von britischer Seite vorgegebenen Verbrechenkategorien an. In Teil 2 kam der Bericht zu dem Schluß, Deutschland und Österreich seien für den Ausbruch des Weltkriegs verantwortlich, wobei unter Verweis auf Fritz Dickmann kritisch angemerkt werden sollte, daß die Recherche sich auf die Julikrise 1914 beschränkte, nur französische, britische und wenige russische Regierungsakten heranzog und die russische Generalmobilmachung vom 31. Juli 1914 nicht einmal

³⁸¹Memorandum der britischen Delegation, 7. 2. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 43, Anhang IV, Section 2 u. 3, S. 265-267, Zit. S. 266.

³⁸²Memorandum der britischen Delegation, 7. 2. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 43, Anhang IV, Section 4, S. 267-269, Zit. S. 269. Die Textpassage aus der Haager Konvention ist im Bericht des 3. Unterausschusses auf S. 288 zitiert.

³⁸³Das französische Memorandum in englischer Fassung "Inquiry into the Penal Liabilities of the Emperor William II." findet sich im Anhang zur 1. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 3. 2. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 42, S. 242-256.

³⁸⁴Dickmann, S. 29, unter Bezug auf die französischen Akten, Recueil des Actes de la Conférence, Bd. 3, S. 263 ff.

erwähnte.³⁸⁵ Die Passagen über die Verletzung der Neutralität Belgiens und Luxemburgs lehnten sich ebenfalls eng an die britische Denkschrift an. Von französischer Seite stammte der Hinweis auf Verletzungen des französischen Staatsgebietes vor der deutschen Kriegserklärung an Frankreich am 3. August 1914.

Der Unterausschuß 2, in dem Pollock den Vorsitz geführt hatte, gab in seinem Bericht über die Verantwortung für den Ausbruch des Krieges die französische Position wieder, Deutschland habe den Krieg *vorsätzlich* begonnen ("premeditated"). Man bezog sich auf das öffentliche Eingeständnis von Reichskanzler Bethmann-Hollweg am 4. August 1914, Deutschland habe mit dem Einmarsch in Belgien und Luxemburg das Völkerrecht verletzt. Der Unterausschußbericht übernahm in seiner Empfehlung aber wörtlich die britische Position, von einer Anklage vor einem Tribunal wegen Verursachung des Krieges und wegen der Verletzungen der Neutralität Belgiens sei abzuraten. Auf amerikanische Initiative hin zeigte sich Pollock mit dem Kompromiß einverstanden, die Friedenskonferenz solle den Ex-Kaiser und seine Berater stattdessen moralisch verurteilen.³⁸⁶

Die für die amerikanische Position typische Unterscheidung zwischen einer rechtlichen und einer moralischen Verurteilung war in den britischen Vorschlägen nicht enthalten gewesen. Allerdings fand sich in dem Teilbericht 2 dann der Hinweis, die Friedenskonferenz möge bedenken, ob in einem so präzedenzlosen Fall nicht doch "special measures" oder eine "special machinery" richtig sein könnten, "to deal with the authors of such acts".³⁸⁷ Dies war ein Hinweis, auf den Lloyd George am 8. April zurückkommen sollte.

Auch im Bericht des Unterausschusses 3 über die Verletzungen der Gesetze und Bräuche des Krieges fand sich die Substanz der britischen Vorschläge wieder: die Empfehlungen zur Einsetzung eines Tribunals, die Festlegung von Verbrechenskategorien unter Verwendung der Haager Konferenzprotokolle von 1899, der Bezug auf das Völkerrecht, auf das Gewohnheitsrecht und auf ungeschriebene Gesetze der Menschlichkeit und der Zivilisation, schließlich die Auslieferung der anzuklagenden Personen und Dokumente. Letzteres sollte auch für alle Angelegenheiten gelten, die die deutsche U-Boot-Kriegführung betrafen.³⁸⁸ Angesichts der vitalen britischen Interessen zur See ist die Einschätzung bedenkenswert, die britische Delegation habe vermutlich eine ihren Interessen dienende Weiterentwicklung des Seekriegsrechtes im Sinn gehabt.³⁸⁹

In den Vollsitzungen der Verantwortlichkeitskommission zwischen dem 12. März (3. Sitzung) und dem 27. März (10. Sitzung) wurde über den Gesamtbericht beraten, der aus den drei Teilberichten zusammengesetzt worden war. Dabei bezogen die britischen

³⁸⁵"Report of Sub-Commission I on Criminal Acts", 12. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 44, Anhang 1, S. 276-282. Dickmann, S. 29-32, bezieht sich dabei auf die französischen Dokumente der Ausschußsitzungen (Recueil des Actes, Bd. 3).

³⁸⁶"Report of Sub-Commission II on the Responsibility of the Authors of the War", 12. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 44, Anhang 2, S. 282-283; in Anlage A das französische Memorandum, S. 283-286. Vgl. Teil 2, Kap. 5. 1.

³⁸⁷"Report of Sub-Commission II", 12. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 44, Anhang 2, S. 283; eine ähnliche Formulierung auch im vollständigen Abschlußbericht der Kommission, ebda., Doc. 53, S. 357.

³⁸⁸"Report of Sub-Commission III on the Violations of The Laws and Customs of War", 12. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 44, Anhang 3, S. 287-293. Der französische Vertreter Larnaude sagte in der 7. Vollsitzung ausdrücklich, dieser Bericht sei "the work of the British Delegation. The Latin mind would no doubt have given it another form." Ebda., Doc. 48, S. 306.

³⁸⁹Das meint Dickmann, S. 34.

Vertreter, unterstützt von ihren französischen Kollegen, eindeutig Stellung gegen die grundsätzlichen Vorbehalte, welche die US-Delegierten gegen eine Verurteilung des deutschen Ex-Kaisers wegen der aufgelisteten Verbrechen hegten.³⁹⁰ Massey hielt die von Lansing angeregte moralische Verurteilung Wilhelms II. zwar für positiv, wollte sie aber nicht als einen Ersatz für ein juristisches Verfahren verstanden wissen. Massey war nicht bereit, eine von dem US-Außenminister behauptete Immunität der Staatsoberhäupter nach geltendem Völkerrecht zu akzeptieren; auf diese Weise breche die ganze Basis der Beratungen fort.³⁹¹

Vor allem forderten die britischen Delegierten unter Verweis auf das britische Recht, auch eine Schuld durch Unterlassung müsse bei der Anklage berücksichtigt werden: der Kaiser sei als Oberster Kriegsherr auch für die Taten verantwortlich gewesen, deren Unterlassung er nicht angeordnet habe. Mit dieser extrem breiten Rechtsauslegung hätte man Wilhelm II. tatsächlich für jedes Verbrechen eines untergeordneten Offiziers und Soldaten belangen können. Der öffentlichen Meinung in Großbritannien und in den Dominions - um sie ging es nicht zuletzt - hätte man so zumindest eine moralische Genugtuung bieten können. Massey bestand auf der Ansicht, "heads of States" dürften nicht über dem Gesetz stehen, und wollte dies im Abschlußbericht auch dokumentiert sehen.³⁹² Erst in der 9. Vollsitzung erklärte sich Pollock als Konzession bereit, die zweifellos problematische Schuld durch Unterlassung etwas enger zu fassen: sie sollte ausdrücklich begrenzt werden auf "cases in which the abstention was with knowledge of the violations and with power to intervene".³⁹³

In der 7. Vollsitzung der Kommission deutete Kronanwalt Pollock schließlich die Möglichkeit an, das Völkerrecht weiterzuentwickeln: "the British Empire thought the occasion was one for a development of something hitherto incomplete".³⁹⁴ In dieser Bemerkung wurde einerseits deutlich, daß die britische Delegation von ihren Forderungen nicht abrücken werde, daß man andererseits aber dem amerikanischen Rechtsverständnis - keine Strafe ohne Gesetz - indirekt seine Berechtigung einräumte. Deshalb beeilte sich wohl auch der französische Jurist Larnaude mit der Feststellung, ein Tribunal, das die Amerikaner ablehnten, sei bereits gegenwärtig durch Gesetze gedeckt.

Als US-Außenminister Lansing in dieser entscheidenden Sitzung erklärte, alle Abänderungsvorschläge zurückzuziehen und ein Sondervotum abzugeben, bestanden die britischen Vertreter kühl darauf, zu der ursprünglichen Fassung der Berichte zurückzukehren.³⁹⁵ Doch der Grund für die fehlende Einigung lag natürlich nicht nur im Unterschied oder Gegensatz des jeweiligen Rechtsverständnisses³⁹⁶, sondern auch darin, daß die von den britischen Delegierten geübte breiteste Auslegung ihres Landesrechts politischen Interessen folgte.

³⁹⁰Vgl. Teil 2, Kap. 5. 1.

³⁹¹Sitzungen 3 bis 5 und 10 der Verantwortlichkeitskommission, 12.-14. 3. und 27. 3. 1919, BDFA, PPC 4, S. 275, S. 296 ff, S. 298 ff., S. 339.

³⁹²Massey in der 4. und 5. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 13. 3. und 14. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 45 und 46, S. 297, 300.

³⁹³7. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 17. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 50, S. 335.

³⁹⁴7. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 17. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 48, S. 305.

³⁹⁵Ebda., S. 307-309.

³⁹⁶So Dickmann, S. 32.

Die britischen und amerikanischen Vertreter gerieten noch einmal in der 8. und 9. Kommissionssitzung in einen Gegensatz, als Pollock sich während der Beratung über den Abschlußbericht, darin von Larnaude unterstützt, nicht bereit erklärte, auf die Erwähnung der "laws of humanity" im Text zu verzichten - obwohl er zugab, diese Formulierung sei eigentlich in der Formel "laws and customs of war" einbegriffen. Der Hintergrund für den ausdrücklichen Bezug auf die Gesetze der Menschlichkeit, deren positive Existenz die US-Juristen in Abrede stellten, lag darin, daß die Briten jede Möglichkeit nutzen wollten, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen - eben auch das ungeschriebene Recht oder Gesetz.³⁹⁷

5.3. Eine Weiterentwicklung des Völkerrechts?

Lloyd George und das Ringen um ein alliiertes Tribunal

Nachdem die Verantwortlichkeitskommission am 29. März einen 14 Seiten starken Mehrheitsbericht und ein amerikanisches Sondervotum vorlegte, mußte sich der Oberste Rat endgültig der Frage annehmen.³⁹⁸ Dabei ergriff Lloyd George die Initiative. Er bedauerte den Beschluß der Kommission, auf eine Anklage der für die Kriegserklärung verantwortlichen Personen vor einem Tribunal zu verzichten; eine Empfehlung, die bekanntlich von den britischen Juristen ausgegangen und in Kapitel 4 des Abschlußberichts niedergelegt war.³⁹⁹ Lloyd George äußerte die Ansicht, eine entsprechende Aburteilung könne die zukünftige Kriegsgefahr verringern, akzeptierte allerdings die Empfehlung.

In seinen weiteren Ausführungen zu den übrigen Anklagepunkten unterschlug der Premier elegant den schriftlichen Vorbehalt der US-Delegierten, woran Wilson ihn auch prompt erinnerte. Lloyd George zeigte wenig Neigung, sich auf eine ausgiebige Diskussion über die Verantwortung für den Kriegsausbruch einzulassen; ihm war wichtig, alle Verantwortlichen, egal wer sie waren, zu bestrafen. Knapp erwiderte er auf Wilsons Bedenken gegenüber einem alliierten Tribunal, Großbritannien und die USA hätten einen Krieg für Gerechtigkeit geführt - eine elegante Umschreibung der nationalen Interessen Großbritanniens durch den Appell an Wilsons moralische Position! Unschwer wird in Lloyd Georges Ungeduld die in diesen Tagen besonders prekäre innenpolitische Position des Premiers deutlich. Wichtig war, daß in seiner Sicht die Anerkennung einer deutschen Verantwortung für den Krieg die Lösung in der Reparationsfrage erleichtern würde.⁴⁰⁰

Die von politischen Interessen überlagerte unterschiedliche Rechtsauffassung Großbritanniens und der Vereinigten Staaten spiegelte sich auch in den Beratungen auf höchster Ebene wider. Lloyd George versuchte vergeblich, den Präsidenten, der sein rechtsposi-

³⁹⁷8. Sitzung der Verantwortlichkeitskommission, 17. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 49, S. 316.

³⁹⁸Bericht der Verantwortlichkeitskommission, 29. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 53, S. 347-360; das US-Sondervotum auf S. 361-373. Vgl. Teil 2, Kap. 5. 1.

³⁹⁹Rat der Vier, 2. 4. 1919, Mantoux I, S. 120. Siehe Kap. IV des Kommissionsberichts, BDFA, PPC 4, Doc. 53, S. 357. Die Herausgeber der Wilson-Papers irren in dem Kommentar zu der von ihnen gebotenen englischen Übersetzung der Ratssitzung am 2. 4., Lloyd Georges Statement sei "a curious one" gewesen, und auf die die Empfehlungen zu einem Tribunal verweisen (PW 56, S. 530, Anm. 4). Schuld und Verbrechen *im* Krieg sollten zwar geahndet werden, nicht aber die zum Kriegsausbruch führenden Handlungen und auch nicht die Verletzungen der Neutralität Belgiens und Frankreichs!

⁴⁰⁰Ein Hinweis darauf ist seine Äußerung im Rat der Vier, 8. 4. 1919, Mantoux I, S. 92.

tivistisches Verständnis hochhielt, davon zu überzeugen, ein Tribunal würde den Völkerbund stärken, es könne auch vom Völkerbund selbst ausgerichtet werden. Unter Verweis auf den U-Boot-Krieg betonte Lloyd George, wenn die Verantwortlichen ungestraft davonkämen, wäre der Frieden alle Anstrengungen kaum wert. Angesichts der Schwere der deutschen Verbrechen sah Lloyd George kein Problem darin, das Völkerrecht hier und jetzt weiterzuentwickeln. Sichtbar waren seine Erwägungen ziel-, nicht prinzipienorientiert.⁴⁰¹

Allerdings war eine seiner Begründungen aus sicherheitspolitischer Sicht nicht unproblematisch: hätte das Europäische Konzert gemeinsame Sanktionsmechanismen zur Hand gehabt, hätte es den Frieden bewahren können. Wollte man dem Völkerbund wirklich Macht übertragen, müsse dieser von Anfang an zeigen, daß er Verbrechen bestrafen könne. Sollte der Premier seine Bemerkung wirklich ernst gemeint und nicht nur Wilsons Lieblingsprojekt für seine Ziele eingespannt haben, suggerierte er im Grunde genommen, mit einem juristischen Vorgehen könne man den Frieden sichern oder einen Krieg verhindern. Dies war eine ähnliche Argumentation, wie Wilson sie vertrat, doch klang sie aus dem Mund des sonst durchaus macht- und gleichgewichtspolitisch gewiefen Premierministers beinahe wie ein Armutszeugnis. Die geplante Bestrafung des deutschen ex-Regenten mit dem Ziel der Kriegsverhinderung - auch gegenüber dem zukünftigen Deutschland - wirkte wie ein Strohhalm, an den sich das entkräftete Empire klammerte.

In der entscheidenden Sitzung des Viererrates am 8. April 1919 verstärkte der Premier seine Bemühungen, den US-Präsidenten für die britische Position zu gewinnen. Dies war der Grund dafür, warum Lloyd George das Thema erst wieder nach Wilsons Geneung ansprechen wollte.⁴⁰² Der Premier schlug vor, zwei Kategorien strafbarer Handlungen auseinanderzuhalten: kriminelle Handlungen als solche und allgemeine, völkerrechtswidrige Befehle wie jene zum U-Boot-Krieg. Die U-Boot-Aktionen seien mit Blick auf alle etablierten Gesetze nichts als Piraterie gewesen, womit Lloyd George auf den wahllosen Beschuß auch von Handelsschiffen anspielte. Er wollte dabei jene wenigen Personen bestrafen lassen, die das Vorgehen der U-Boote befahlen hätten, die also am Anfang der Befehlskette standen. Hinsichtlich der regional unterschiedlichen Behandlung von Gefangenen seien die jeweiligen regionalen Befehlshaber der Armee zur Verantwortung zu ziehen. Ein problematischer Hinweis auf seinen Pragmatismus war die Antwort, die Lloyd George auf Wilsons Argument gab, die Befehlsspuren könnten leicht verwischt werden: derjenige, der das Verbrechen begangen habe, sei verantwortlich, wenn er keine an ihn gerichteten Befehle nachweisen könne!⁴⁰³

Was diese konkreten Verbrechen anbetraf, befand sich Lloyd George im Einklang mit seinen Rechtsexperten in der Verantwortlichkeitskommission. Aufschlußreich war es nun, daß der Premier in einer anderen Frage klar von den Empfehlungen der britischen Juristen, die in den Kommissionsbericht eingegangen waren, abwich: der Verletzung des Vertrags über die Neutralität Belgiens - erneut eine Frage von geopolitischer Be-

⁴⁰¹Rat der Vier, 2. 4. 1919, Mantoux I, S. 122-124.

⁴⁰²Dazu House Diary, 8. 4. 1919, PW 57, S. 139: "Lloyd George was so determined not to have a meeting on the question of "Responsibility for the War" without either the President or me present..."; wobei House mißverstand, daß der Premier nur mit dem Präsidenten darüber sprechen wollte -: House war ja bei den Ratssitzungen seit dem 5. 4. zugegen gewesen.

⁴⁰³Rat der Vier, 8. 4. 1919, Mantoux I, S. 184-185.

deutung. Leidenschaftlich forderte der Regierungschef, hier ein abschreckendes Exempel zu statuieren und die Verantwortlichen zu bestrafen, ob als eine politische oder juristische Maßnahme, sei ihm dabei gleichgültig. Gegen Wilsons Bedenken, für den Bruch der belgischen Neutralität gebe es keinen Präzedenzfall, war Lloyd George bereit, einen solchen zu schaffen. Der Premier legte also die in dem Abschlußbericht vage angedeuteten "special measures" bzw. das "special organ" positiv aus.⁴⁰⁴

Als der Präsident nach Lloyd Georges Feuerwerk von Argumenten zurückwich, stieß der Waliser nach: er malte die Zusammensetzung eines alliierten Tribunals aus, lobte die Qualifikation der britischen Richter, forderte, Belgien müsse als Ankläger auftreten und das Tribunal einstimmig entscheiden. Es war, als verwandle sich der gediegene Raum des französischen Außenministers, in dem der Oberste Rat tagte, in eine Wahlkampf Bühne. Der Premierminister war sich nicht zu schade, seinen früheren Vorschlag zu wiederholen, Holland die Zulassung zum Völkerbund zu verwehren, sollte es Wilhelm II. nicht ausliefern.⁴⁰⁵

Lloyd George hatte in dieser Sitzung maximalen rhetorischen und politischen Druck ausgeübt, und wahrscheinlich trug seine Diplomatie zu Wilsons Kompromißbereitschaft einen wichtigen Teil bei.⁴⁰⁶ Ausgezahlt hatte es sich auch, daß die Regierungschefs aus Großbritannien und Frankreich an einem Strang zogen, wie zuvor auch ihre Experten in der Verantwortlichkeitskommission. Allerdings dürfte Lloyd George den Weg zu einem Kompromiß - möglicherweise ungewollt - auch dadurch gebahnt haben, daß er die Möglichkeit einer politischen und nicht juristischen Bestrafung des Ex-Kaisers selbst eingeräumt hatte, bevor er seinen Tribunal-Vorschlag ausführte.⁴⁰⁷ Auch hatte er auf die Verbannung Napoleons im Jahre 1815 verwiesen.

So lag es nahe, daß der Premier sich in der Ratssitzung am 9. April mit Wilsons Vorschlag einverstanden erklärte, Wilhelm II. vor ein Sondertribunal zu laden, ihn aber nicht wegen Verletzung des Strafrechts anzuklagen, sondern wegen eines Vergehens gegen die internationale Moral und die Heiligkeit der Verträge. Auch gegen den anderen Kompromißvorschlag Wilsons, Kriegsverbrechen im engeren Sinne von nationalen bzw. internationalen Militärgerichten aburteilen zu lassen, erhob Lloyd George keinen Einwand.

Nur in der Ratssitzung am 1. Mai 1919 brachte der Premier erneut die im Redaktionsausschuß überarbeiteten Vertragsartikel zur Sprache. Er erwähnte die Kritik der beiden britischen Kronanwälte Hewart und Pollock, die Formulierung "The Allied and Associate Powers publicly arraign William II of Hohenzollern ... *not for an offense against criminal law, but for a supreme offense against international morality and the sancticity of treaties*" könne insofern mißverstanden werden, als habe der ehemalige Herrscher keinerlei Vergehen gegen das Strafrecht begangen. Lloyd Georges Vorschlag, die markierte Passage fortzulassen, wurde auch von Wilson akzeptiert.⁴⁰⁸ Es könnte den Anschein haben, als hätte der Premier den Präsidenten hier überrumpelt, doch der Einwand der Kronjuristen war nicht ganz abwegig, und Lloyd George dürfte nicht die Absicht

⁴⁰⁴Bericht der Verantwortlichkeitskommission, 29. 3. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 53, S. 357.

⁴⁰⁵Rat der Vier, 8. 4. 1919, Mantoux I, S. 186-188, 192.

⁴⁰⁶Vgl. Teil 2, Kap. 5. 2.

⁴⁰⁷Dies übersieht auch Dickmann, S. 39-42.

⁴⁰⁸Entwurf der Vertragsbestimmungen über die Verantwortlichkeit Wilhelms II., FRUS, PPC V, S. 401-402, Rat der Vier, 1. 5. 1919, ebda., S. 389.

gehegt haben, den politischen Prozeß durch die Hintertür doch noch zu einem juristischen zu machen. Die Erwähnung des Strafrechts fiel zwar fort und die Formulierung war verwässert, aber eine Anklage wegen eines Vergehens gegen die internationale Moral konnte schwerlich als ein juristischer Prozeß gewertet werden.

Zieht man Bilanz, konnten Lloyd George und die britische Delegation in der Verantwortlichkeitsfrage bemerkenswerte Erfolge erzielen. Aufgrund der intensiven Vorbereitung in London und der teilweise vertragsreifen Vorformulierungen übernahm die britische Delegation in der Kommission die Initiative. Letztendlich war das Ergebnis ein Kompromiß zwischen der britischen und der US-Position; die Waage neigte dabei aber deutlich zur Seite Großbritanniens. Der Premierminister hatte Deutschland weder moralisch verdammen noch, wie Wilson, dem Abscheu der Geschichte überantworten wollen. Er suchte in erster Linie machtpolitische Interessen mit rechtlichen Mitteln wahrzunehmen und blickte sehr genau auf die öffentliche Meinung in Großbritannien. Daß er damit keine moralisch oder juristisch "saubere" Politik betrieb, sondern es ihm auf die Nützlichkeit ankam, steht auf einem anderen Blatt. Denn nicht zuletzt benötigte der Premier eine Handhabe, um Reparationen einzutreiben.

6. Reparationen oder Kriegskosten? Die wirtschaftliche und finanzielle Behandlung Deutschlands in britischer Sicht

6. 1. Die Reparationsfrage in den Vorüberlegungen auf Expertenebene in London

Die Reparationsfrage barg für die Rolle des besiegten Deutschland in der Nachkriegsordnung einen zentralen Stellenwert. Sie hielt die Unterhändler in Paris am nachhaltigsten in Atem, sorgte für Ärger, Probleme und Verzögerungen.⁴⁰⁹ Die britische Position trug dafür wohl die gewichtigste, da ausschlaggebende Verantwortung. Lloyd Georges Haltung zu Reparationen war der unschärfste Teil seines Friedensprogramms. Wie in keinem anderen Punkt - mit Ausnahme des Tribunals - zeigten sich in der Reparationsfrage Einfluß und Druck der öffentlichen Meinung und Presse⁴¹⁰, des Parlaments und einiger Kabinettsmitglieder auf den Premier. Keine Frage schränkte seinen Handlungsspielraum so ein, ließ seine Neigung zum Sprunghaften so hervortreten, gefährdete sein ansonsten "unerschütterliche[s] Prestige".⁴¹¹ Akute finanzielle Interessen Großbritanniens, die taktische Sorge um die deutsche Unterschrift unter den Vertrag sowie langfristige Entwürfe eines dauerhaften Friedens ließen die Reparationen zum Kristallisationspunkt widerstreitender politischer Erwägungen werden. Am liebsten wäre London gewesen, die interalliierten Schulden vollständig zu annullieren, um die Reparationsfra-

⁴⁰⁹T. W. Lamont, Reparations, in: E. M. House/C. Seymour (Ed.), What really happened at Paris. The Story of the Peace Conference, 1918-1919, Westport, 1976, S. 259.

⁴¹⁰So plädierte eine politische Rechte um den Zeitungsmagnaten Lord Northcliffe, Besitzer der Tageszeitungen The Times und Daily Mail, lautstark für einen Siegfrieden mit Deutschland; R. E. Bunselmeyer, The Cost of the War. British Economic War Aims and the Origins of Reparation, Hamden, Conn. 1975, S. 108, 140-142. Vgl. auch die Memoiren des Journalisten H. W. Steed, der für beide Blätter auch von der Pariser Friedenskonferenz berichtete: Through Thirty Years, 1892-1922. A Personal Narrative, Vol. II, New York 1924.

⁴¹¹Kluge, Großbritannien, S. 307.

ge ruhiger angehen zu können. Nur dachten die Amerikaner nicht an einen solchen Schritt.⁴¹²

Während des Krieges erörterten die Alliierten unter britischer Beteiligung bereits einige Elemente der wirtschaftlichen und finanziellen Behandlung Deutschlands nach dem Krieg. Unter maßgeblichem Einfluß von Sir Albert Stanley, Präsident des Board of Trade in London, wurden im Juni 1916 auf einer alliierten Wirtschaftskonferenz in Paris die sogenannten Pariser Resolutionen gebilligt, nach denen Deutschland die wirtschaftliche Meistbegünstigung nach dem Krieg für eine Reihe von Jahren versagt bleiben, ihm Handelsbeschränkungen auferlegt werden sollten.⁴¹³ Im Krieg verwüstete Gebiete sollten die Priorität bei der Rohstoffzuteilung erhalten. Die Alliierten erklärten, auch in der Nachkriegszeit mit Blick auf Rohstoffe und in finanziellen, kommerziellen und maritimen Angelegenheiten vom Kriegsgegner unabhängig bleiben zu wollen. Die französische Regierung, vor allem Handelsminister Clémentel, sah diese Pläne als Kern einer weit in die Nachkriegszeit hineinreichenden wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Alliierten an. Die britische Regierung billigte die Pariser Beschlüsse im Juli 1916, allerdings waren die Regierungskreise hinsichtlich der Wirtschaftspolitik nach dem Krieg - ob Fortsetzung der besonderen wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Alliierten oder Freihandel - gespalten.⁴¹⁴

Noch auf Anfrage von Premierminister Asquith erarbeitete der Board of Trade im Herbst 1916 eine Denkschrift zur wirtschaftlichen Dimension eventueller Friedensbedingungen. Das im Januar 1917 dem Kabinett Lloyd George vorliegende Dokument sprach sich gegen eine drastische wirtschaftliche Behandlung Deutschlands aus: "The permanent crushing of the commercial and industrial power of Germany, even were it practicable, would not be to the advantage of this country [Großbritannien]".⁴¹⁵ Eine wirtschaftlich karthagische Politik gegenüber Deutschland werde ungünstige Auswirkungen auf die Moral der zivilisierten Welt haben.

Dieser relativ gemäßigte Ansatz der Experten wurde auch in einer Überarbeitung des Berichts vom Herbst 1918 beibehalten. Auf Anforderung des Kriegskabinetts legte der Board of Trade Ende November einen Report über "Economic Considerations Affecting the Terms of Peace" vor und übermittelte ihn an General Smuts, den Koordinator

⁴¹²Siehe dazu Keynes' "Scheme for the Rehabilitation of European Credit and for Financing Relief and Reconstruction", April 1919, als Anlage zu Lloyd George an Wilson, 23. 4. 1919, Baker, WWS III, Doc. 48, S. 336-343, ferner Keynes, Consequences, S. 170-179; Watson, Treaty, S. 83 f. Vgl. Teil 2, Kap. 6. 3.

⁴¹³"Recommendations of the Economic Conference of the Allies", 14.-17. 6. 1916, in FRUS, 1916, Suppl., S. 975-977; auch in H. Temperley A History of the Peace Conference of Paris; Vol. I-VI, London 1920-24, hier Vol. V, S. 366-369. Vgl. Trachtenberg, Reparation, S. 5 f.; Goldstein, S. 192 f., Bunselmeyer, S. 35-40; und vor allem G.-H. Soutou, L'Or et le Sang. Les buts de guerre économiques de la Première Guerre mondiale, Paris 1989, S. 233-271.

⁴¹⁴Bis zum Ende des Krieges widmeten sich mehrere Kabinettsausschüsse diesem Thema, ohne daß eine allgemeinverbindliche Politik formuliert wurde, Trachtenberg, Reparation, S. 7, 10-13; Bunselmeyer (für die Reparationsdiskussionen bis zur Friedenskonferenz), hier S. 40, 55. Kritik an den Pariser Beschlüssen kam vor allem von Kriegsminister Milner und General Smuts.

⁴¹⁵"Economic Desiderata in the Terms of Peace", 27. 10. 1916, zit. n. Goldstein, S. 193-194; vgl. Bunselmeyer, S. 53 f.

der britischen Konferenzvorbereitungen. Eine überarbeitete Fassung der Denkschrift wurde im Dezember 1918 vorgelegt.⁴¹⁶

Die wirtschaftliche Meistbegünstigung sollte Deutschland dem Bericht zufolge fünf Jahre lang oder bis zum Beitritt zum Völkerbund verwehrt bleiben - ein Anklang an die Beschlüsse der Pariser Wirtschaftskonferenz. Mit Blick auf die Reparationen schlug die Denkschrift vor, die eingehenden Zahlungen, entweder in bar oder in Gütern, von einem interalliierten Reparationsfonds verwalten zu lassen. Der Gesamtwert der von den Mittelmächten zu erhaltenden Reparationen werde aller Wahrscheinlichkeit nach begrenzt sein durch ihre Zahlungsfähigkeit. Den Wert der Reparationsleistungen in Gütern unter Einschluß von Schiffen, Eisenbahnmaterial, beweglichen Gütern und Rohstoffen wurde auf 400 Millionen Pfund veranschlagt. Ein gleicher Betrag könne eventuell durch die Beschlagnahmung deutscher Auslandsinvestitionen aufgebracht werden. Jeder darüber hinausgehende finanzielle Betrag werde nur unter großen Schwierigkeiten eingetrieben werden können - etwa durch Schuldscheine. Noch ohne Zahlen zu nennen, war auch das von Lord Milner geleitete "Committee on Economic and Non-Territorial Desiderata" im April 1917 zu dem Schluß gekommen, keine Friedensbedingungen aufzuerlegen, deren Erfüllung über viele Jahre sichergestellt werden müsse: "A continuous obligation would be a continuing irritant."⁴¹⁷

Auch das Schatzamt wurde an der Erörterung der finanziellen Behandlung Deutschlands beteiligt. Bereits im Januar 1916 gaben die Finanzexperten Ashley und Keynes auf Wunsch des Board of Trade einen historischen Rückblick auf die Kriegsentschädigung Frankreichs an Deutschland nach 1871. Beide Autoren prüften, ohne Empfehlungen abzugeben, prinzipiell mögliche Zahlungswege - die kurzfristige und langfristige Übertragung von Gütern, Guthaben bzw. Vermögen.⁴¹⁸

Keynes schätzte in einem Memorandum vom 31. Oktober 1918, gedacht für die Waffenstillstandsverhandlungen, die deutsche Zahlungsfähigkeit auf eine Milliarde britische Pfund und hielt diesen Betrag zur Deckung der kriegsbedingten Zerstörungen für ausreichend.⁴¹⁹ Ende November 1918 lag der vom Kabinett erbetene Bericht des Schatzamtes für die Friedensverhandlungen vor, der sich mit der Zahlung einer Kriegsentschädigung ("indemnity") durch die Feindstaaten beschäftigte. Dessen maßgeblicher Autor war ebenfalls Keynes.⁴²⁰

Der Tenor des Berichts war ähnlich gemäßigt wie jener des Board of Trade. Keynes ging auf der Grundlage der bisherigen alliierten Erklärungen zu Reparationen davon

⁴¹⁶"Memorandum by the Board of Trade on Economic Considerations Affecting the Terms of Peace", vom Kabinett am 17. 10. 1918 angefordert, vorgelegt am 28. 11. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 297 ff.; vgl. Bunselmeyer, S. 84 f.

⁴¹⁷Jones Diary, 19. 4. 1917, Whitehall Diary, S. 32.; Bunselmeyer, S. 54 f.

⁴¹⁸"Memorandum on the Effect of an Indemnity", 2. 1. 1916, Keynes, Writings, 16, S. 313-334. Siehe auch Keynes' Reaktion auf die Unterstellung von Lloyd George in dessen Erinnerungen von 1938, Keynes sei ein Anwalt einer Kriegsentschädigung gewesen, ebda., 312, 335-336.

⁴¹⁹"Notes on an Indemnity", 31. 10. 1918, Keynes, Writings, 16, S. 338-343.

⁴²⁰"Memorandum by the Treasury on the Indemnity Payable by the Enemy Powers for Reparation and other Claims", undat., Dezember 1918, Keynes, Writings, 16, S. 344-383. Vgl. auch Miller Diary, 5. 12. 1918, DCP I, S. 33-34, über ein Gespräch mit Davis, Cravath und Keynes, den er als "a very able, clear thinker" bezeichnete. Alle Teilnehmer waren überzeugt, die Grundlage der deutschen Zahlungsfähigkeit könne nur in den erarbeiteten Überschüssen bestehen; der Arbeitswille der Deutschen dürfe dabei nicht gebrochen werden.

aus, Ansprüche auf die Erstattung von Kriegskosten seien ausgeschlossen. Keynes schätzte den von Deutschland einzufordernden Gesamtbetrag an Reparationen für kriegsbedingte Verluste auf etwa 520.000 Pfund. Dieser Betrag reiche nicht annähernd heran an die Erstattung der Kriegskosten, die sich nach Keynes' Rechnung auf 6, 6 Milliarden Pfund für Großbritannien beliefen, für Frankreich auf 4, 1 Milliarden Pfund und für die USA auf 2,1 Milliarden Pfund. Die gesamten Kriegskosten, alle Alliierten betreffend, lägen etwa bei 18, 8 Milliarden Pfund. Rechne man noch die Kosten für Pensionen - ein Beispiel, das Lloyd George bei den Pariser Verhandlungen über die Vierzehn Punkte angeführt hatte - und die Demobilisierung hinzu, käme man auf bis zu 25 Milliarden Pfund.

Doch Keynes hielt diese Frage letztlich für irrelevant, da die Zahlungsfähigkeit Deutschlands allenfalls drei bis vier Milliarden Pfund betrage. Der Finanzexperte bezeichnete einen Zahlungsbetrag von zwei Milliarden Pfund als "very satisfactory achievement in all the circumstances".⁴²¹ Zwei Milliarden Pfund Sterling entsprachen 1919 etwa 40 Milliarden Mark oder zehn Milliarden Dollar.⁴²²

Keynes hatte die Zahlen im Vergleich zu seinem Memorandum für die Waffenstillstandsverhandlungen etwas nach oben korrigiert; seine Empfehlungen blieben aber insgesamt gemäßigt. Entscheidend war, daß er die finanzielle Kapazität Deutschlands und dessen künftige wirtschaftliche Lebensfähigkeit in sein Kalkül einbezog. Ruiniere man Deutschland ökonomisch, so Keynes, könne man auch keine Zahlungen erwarten. Diese Einschätzung war im Grunde eine Binsenweisheit, die aber in der zunehmend aufgeheizten innenpolitischen Debatte in Großbritannien, das sich im Wahlkampf befand, keineswegs selbstverständlich war.

Überdies, so argumentierte Keynes mit einem scharfen Blick für die langfristigen Wirtschaftsinteressen seines Landes, müsse man die Gefahr im Auge behalten, daß Deutschland bei einer extremen Erweiterung des Produktionssektors zu einem starken wirtschaftlichen Konkurrenten für Großbritannien werden könne. Keynes plädierte daher dafür, innerhalb von drei Jahren das Maximum an Reparationen aus Deutschland herauszuholen - einen Betrag von ein bis zwei Milliarden Pfund -, "so as to ruin entirely for many years to come Germany's overseas development and her international credit".⁴²³ Ganz ungeschoren sollte Deutschland natürlich nicht davonkommen. Der Ökonom Keynes hielt im Interesse der britischen Wirtschaft diese Alternative für weitaus günstiger als die Auferlegung geringerer Reparationszahlungen über einen längeren Zeitraum. Keynes warnte schließlich auch davor, mit zu hohen Reparationsforderungen die Rolle einer deutschen Zentralregierung zu schwächen und separatistische Bestrebungen anzuheizen, da eine dann eventuell notwendige Besetzung des Landes erhebliche Kosten verursachen würde.

Lloyd George hatte in seiner Rede über die britischen Kriegsziele am 5. Januar 1918 zunächst nur von der "restoration" kriegszerstörter Gebiete und von "reparation of injustice done" gesprochen und hatte hinzugefügt: "This is no demand for a war indemnity"

⁴²¹"Memorandum by the Treasury on the Indemnity Payable by the Enemy Powers for Reparation and other Claims", undat., Dezember 1918, Keynes, Writings, 16, S. 378.

⁴²²Vgl. auch Keynes, Consequences, S. 84-131.

⁴²³"Memorandum by the Treasury on the Indemnity Payable by the Enemy Powers for Reparation and other Claims", undat., Dezember 1918, Keynes, Writings, 16, S. 382.

Die Grundlage der Beratungen im Sonderausschuß bildeten zwar die beiden vorliegenden Berichte des Board of Trade und der Treasury, doch gelangte der Hughes-Ausschuß, in den Lloyd George auch einige Bankiers, unter ihnen den ehemaligen Gouverneur der Bank von England, Lord Cuncliffe, berufen hatte, in seinen drei Sitzungen am 28. und 29. November sowie am 2. Dezember zu ganz anderen Schlußfolgerungen. In ihrem Abschlußbericht kamen die Ausschußmitglieder zu dem lakonischen Ergebnis: "The total cost of the War to the Allies is the measure of the indemnity which the Enemy Powers should in justice pay." Der Ausschuß nahm die im Keynes-Bericht errechneten Gesamtkosten des Krieges für die Alliierten von 24 Milliarden Pfund als Grundlage für die Forderungen an Deutschland und dessen Verbündete. Man könne, so der Bericht, keinen Grund erkennen, warum die feindlichen Mächte nicht jährliche Raten von 1, 2 Milliarden Pfund bezahlen könnten, und zwar "in cash, kind, securities, and by means of a funding loan".⁴³² Die Furcht vor ungünstigen ökonomischen Folgen für die Empfänger der Reparationen wiesen die Ausschußmitglieder als unbegründet zurück. Als weiterer Grund für die Eintreibung so hoher Reparationen wurde deren abschreckende Wirkung auf "future aggression" bezeichnet, sogar von ihrer Rolle als einer Garantie des Weltfriedens war die Rede.

Der politische Ansatz des Hughes-Komitees war eindeutig: die dauerhafte Schwächung Deutschlands über den Hebel einer finanziellen und wirtschaftlichen Austrocknung. Reparationen sollten mehrere britische Schwierigkeiten in einem Handstreich lösen: die Entscheidung der Handelskonkurrenz mit Deutschland zu britischen Gunsten und der Abbau der Schulden in den USA. Mit einem Wort: mit der Reparationspolitik sollte so viel wie möglich von der wirtschaftlichen britischen Weltmachtstellung gerettet werden. Hinweise auf eine wirtschaftliche Verflechtung zwischen Deutschland und Großbritannien, die Keynes nicht aus den Augen gelassen hatte, übergingen die Autoren des Berichts. Wohlgermerkt: Keynes hatte in seiner Untersuchung drei bis vier Milliarden Pfund als das Maximum bezeichnet, was Deutschland überhaupt zu zahlen imstande sei. Wie Bunselmeyer meint, seien Hughes und sein Ausschuß in der Öffentlichkeit einflußreich gewesen, weil ihr Deutschlandbild mit einer tiefen Antipathie zusammengefallen sei, die in Großbritannien am Ende des Krieges Deutschland gegenüber geherrscht habe.⁴³³

Lloyd George behauptet zwar in seinen Erinnerungen, Bonar Law und er selbst hätten den Bericht des Committee on Indemnities für "a wild and fantastic chimera" gehalten.⁴³⁴ Doch war es unbestreitbar, daß der im Wahlkampf stehende Regierungschef auf dem Hintergrund der vorliegenden Zahlen über die Kriegskosten eine folgenschwere politische Wendung vollzog. Es sollte sich auf die Deutschlandpolitik problematisch auswirken, daß der Premier nach dem Waffenstillstand Wahlen ausgeschrieben hatte.⁴³⁵

⁴³²Bericht des Committee on Indemnity, Dezember 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 305.

⁴³³Bunselmeyer, S. 105; zum Hughes-Ausschuß S. 88 ff.

⁴³⁴Lloyd George, MC I, S. 305 f.

⁴³⁵Das letzte Parlament hatte sein Mandat bereits um drei Jahre überschritten. Im Wahlkampf des "coupon-election" oder "khaki-election" genannten, emotionsgeladenen Urnengangs riefen der Premier und sein konservativer Koalitionspartner Bonar Law zur Unterstützung nur derjenigen Kandidaten auf, die die Politik der Koalition mitgetragen hatten. Dies traf auf die oppositionellen, gemäßigten Liberalen von Lloyd Georges Vorgänger Asquith nicht zu, hingegen auf die meisten der konservativen Unionisten. Lloyd George und Bonar Law gewannen die Abstimmung am 14. Dezember 1918 mit überwältigendem Erfolg: Die Konservativen erhielten 338 Mandate, Lloyd Georges Liberale 136, Asquiths Liberale nur 26 Abgeordnete. 52 der bisherigen konservativen Abgeordneten hatten keinen Coupon erhalten. Labour

Deutschland sollte nun, in Lloyd Georges Worten, die Kriegskosten als einen Bestandteil eines gerechten Friedens bezahlen: "There is no doubt about the principle... that Germany must pay the costs of the war up to the limit of her capacity."⁴³⁶ Der Premier setzte sich von seiner früheren Definition eines gerechten Friedens ab und verließ damit auch die Vorwaffenstillstandsvereinbarung, die nur Reparationen und keine "indemnity" vorsah.⁴³⁷

Drei Tage vor der Unterhauswahl hielt Lloyd George eine Wahlkampfrede in Bristol: "Who is to foot the bill? (A voice - "Germany.")... By the jurisprudence of every civilised country in the world... the loser pays. It is not a question of vengeance, it is a question of justice ... First, as far as justice is concerned, we have an absolute right to demand the whole cost of the war from Germany. The second point is that we propose to demand the whole cost of the war. (Cheers). The third point is that ... you must exact it in such a way that it does not do more harm to the country that receives it than to the country which is paying it."⁴³⁸ Der letzte Punkt wandte sich gegen ein Dumping billiger deutscher Güter auf dem britischen Markt. Dieser Vorbehalt wurde ebenso beklatscht wie die Ablehnung einer Besatzungsarmee zur Erfüllung der wirtschaftlichen Friedensbedingungen.⁴³⁹

Lloyd George beabsichtigte offenbar, die britische Öffentlichkeit hinter sich zu bringen, indem er das prinzipielle Recht der Alliierten auf die Erstattung der Kriegskosten herausstellen wollte und auch erklärte, diese Forderung an Deutschland herantragen zu wollen. In einem zweiten Schritt konnte er erklären, daß Deutschland nicht in der Lage war, alles zu zahlen; der Kompromiß, daß der Kriegsgegner dann eben bis an die Grenze der Belastbarkeit zahlen müsse, schien sich von selbst zu ergeben. Politisch wie rhetorisch gesehen, war diese Taktik raffiniert; Lloyd George hatte das moralische Terrain für die Reparationsfrage abgesteckt und auf Formulierungen geachtet, die ihn im Zweifelsfall nicht binden würden. Doch auch wenn sein Handlungsspielraum eingengt war: sein Vorgehen war vor dem Hintergrund der innenpolitischen Lage Großbritanniens am

wurde mit 59 Sitzen zur größten Opposition. Das eindrucksvolle Mandat für die Friedenskonferenz war allerdings an einige Bedingungen geknüpft: Die konservative Mehrheit im Unterhaus wünschte die Schwächung Deutschlands. Zum Wahlkampf Lloyd George, MC I, S. 108 ff., Blake, Prime Minister, S. 376-395; Rowland, S. 475; Owen, S. 497-521; Kluxen, Geschichte Englands, S. 738 ff., Bunselmeyer, S. 121-148. Nicolson, S. 18-24, legt Wert auf die Feststellung, Lloyd George habe während der Wahlen seinen Kopf nicht verloren und sei wiederholt für einen Frieden der Gerechtigkeit, nicht der Rache eingetreten. Der Premier habe einen verlässliches Mandat gesucht, um auf der Friedenskonferenz gleichermaßen Franzosen, Amerikanern und den Dominions begegnen zu können. Weitaus kritischer Keynes, Consequences, S. 86-91, Zit. S. 87: "The progress of the General Election affords a sad, dramatic history of the essential weakness of one who draws his chief inspiration not from his own true impulses, but from the grosser effluxions of the atmosphere which momentarily surrounds him."

⁴³⁶Lloyd George zu C. P. Scott; ferner Lloyd Georges Rede in Newcastle, 30. 11. 1918, zit. n. Lentin, S. 21, 22. Wie oben erwähnt, sagte Lloyd George an diesem Abend zu Lord Riddell, die Deutschen müßten "to the uttermost farthing" bezahlen, Riddell Diary, 30. 11. 1918, Riddell, Intimate Diary, S. 3. Vgl. Lloyd George, MC I, S. 303. Keynes, Consequences, S. 87-92, zufolge sei der Premier nur langsam umgefallen; vgl. Nicolson, S. 22.

⁴³⁷Birdsall, S. 37 f.

⁴³⁸Lloyd Georges in Bristol, 11. 12. 1918. Der erste Teil des Zitats in Lloyd George, MC I, S. 306-309, der zweite Teil in Bunselmeyer, S. 143-144, nach The Times und Morning Post, jeweils 12. 12. 1918.

⁴³⁹Bunselmeyer, S. 143. Die Vorbehalte werden betont in Lloyd George, MC I, S. 303, 313; Birdsall, S. 36, 239, Trachtenberg, Reparation, S. 46-48.

Ende des Krieges ein Spiel mit dem Feuer. In seinem Sechs-Punkte Manifest vom 11. Dezember verlangte Lloyd George schließlich "Fullest indemnity from Germany."⁴⁴⁰ Lloyd George hätte durchaus Möglichkeiten gehabt, auf die Debatte über Reparationen und Kriegskosten Einfluß auszuüben; er ließ es sich jedoch nicht nehmen, Hughes mit der Leitung des ominösen Sonderausschusses zu beauftragen. Der Premier ließ die Debatte treiben und konnte sich hinter anderen verstecken, sich aus der Affäre ziehen. So entglitt ihm die Führung. Die feine Differenzierung zwischen einem Recht auf die Rückzahlung der Kriegskosten und deren praktischer Realisierbarkeit konnte innenpolitisch - und auch bei den Verhandlungen mit der französischen Regierung - kaum aufrechterhalten werden. Kurz vor der Parlamentswahl kursierten in London rabiate Worte des Ersten Lord der Admiralität, Geddes: "The Germans, if this Government is returned, are going to pay every penny; they are going to be squeezed as a lemon is squeezed - until the pips squeak".⁴⁴¹

Auf der London Konferenz Anfang Dezember 1918, an der kein amerikanischer Vertreter teilnahm, hatte Lloyd George noch erklärt, die öffentliche Meinung in den alliierten Ländern sei "commonly under some illusion in this matter as to the sum which it was possible to extract from Germany".⁴⁴² Aus diesem Grund sei die Klärung der deutschen Zahlungsfähigkeit vordringlich. Das deutsche Auslandsvermögen betrage lediglich etwa 150 Millionen Pfund Sterling. Der Regierungschef schlug vor, die deutsche Zahlungsfähigkeit von einer interalliierten Kommission prüfen zu lassen. Die britische Delegation stimmte dem Vorschlag Clemenceau zu, jedes alliierte Land solle seine Forderungen vor diese Kommission bringen. Die Formulierung "reparation and indemnity" in der Resolution vom 2. Dezember bedeutete eine Distanzierung vom Vorwaffenstillstandsabkommen.⁴⁴³

Im Kriegskabinetts kam es in der Sitzung am 24. Dezember 1918 zu einer Kontroverse über den Hughes-Bericht. Wie der australische Premier erklärte, sei die Aufgabe des Komitees unter seinem Vorsitz es nicht gewesen, den Anwalt Deutschlands zu spielen, sondern die Interessen des Empire zu vertreten. Mit seiner fragwürdigen Behauptung, Zahlungen in Form einer Kriegsentschädigung und in Form von Reparationen könnten nur schwerlich voneinander unterschieden werden, wollte Hughes den Boden bereiten für die Festlegung einer möglichst hohen Zahlungssumme, wie sie im Ausschußbericht empfohlen wurde. Hughes plädierte dafür, Großbritannien müsse in der in Aussicht genommenen interalliierten Kommission zur Prüfung der deutschen Zahlungsfähigkeit "the greatest possible indemnity which Germany could pay without damage to our own finances and industries and without danger to the peace of the world" verlangen. Die letzte Bemerkung war nicht viel mehr als eine Floskel, denn die Auswirkungen eines durch hohe Reparationszahlungen möglicherweise politisch instabilen Deutschland auf den Frieden in Europa und in der Welt war im Hughes-Ausschuß nicht untersucht worden. Auf einen Einwand von Munitionsminister Churchill reagierte Hughes nur knapp:

⁴⁴⁰Keynes, Consequences, S. 90.

⁴⁴¹Rede von Geddes in der Cambridge Guildhall, 10. 12. 1918, Cambridge Daily News, 11. 12. 1918, zit. n. Bunselmeyer, S. 155-156; vgl. Keynes, Consequences, S. 89 f.

⁴⁴²Auszüge des Sitzungsprotokolls, 2. 12. 1918, bei Lloyd George, MC I, S. 320-322, auch für das Folgende. Vgl. auch House, IP IV, S. 247, 249; Trachtenberg, Reparation, S. 47.

⁴⁴³Zusammenfassung der Resolution in House an Wilson, 6. [5]. 12. 1918, PW 53, S. 324.

"Of course the Germans were human beings and had to live in the world, but not at other people's expense". Auf die Frage, wie die Reparationen ohne eine Besetzung Deutschlands eingetrieben werden sollten, erwiderte der Australier ausweichend, wenn Deutschlands Zahlungsfähigkeit gering sei, würde auch eine Besetzung des Landes nichts bringen.⁴⁴⁴

Lloyd George selbst vertrat die Ansicht, die Regierung solle den britischen Anspruch auf eine Kriegsentschädigung nicht fallenlassen, obwohl er hinzufügte, Deutschland werde den im Ausschußbericht genannten Reparationsbetrag wohl nicht bezahlen können.⁴⁴⁵ Damit dürfte er sich auf den jährlichen Betrag von 1, 2 Milliarden Pfund bezogen haben. Der Regierungschef empfahl, "Germany's debt to us should be a first charge on her resources, and the payment of interest on her own national debt should come after our claims had been met".⁴⁴⁶ Deutschland sollte also in jedem Fall Verpflichtungen gegenüber den Alliierten begleichen - über die Höhe war dabei nichts gesagt -, bevor es seine eigenen Staatsschulden abzahlte.

Schließlich billigte das Kriegskabinett trotz der Einwände einiger seiner Mitglieder eine von Lloyd George vorgeschlagene Formulierung für die Instruktion der britischen Mitglieder in einer alliierten Reparationskommission. Ihre Aufgabe sei "to endeavour to secure from Germany the greatest possible indemnity she can pay consistently with the economic well-being of the British Empire and the peace of the world, and without involving an army of occupation in Germany for its collection."⁴⁴⁷ In der Instruktion war über die deutsche Zahlungsfähigkeit wohlweislich nichts gesagt; in deren Festlegung bestand ja gerade der Auftrag der alliierten Kommission. Dem Kabinettsbeschluß entsprechend, ging die britische Regierung mit einer Maximalforderung in die Verhandlungen. Mit der Entschließung trug Hughes, von Lloyd George weitgehend unterstützt, einen politischen Erfolg davon. Für Lloyd George war es nur bequem, Hughes als Falken vorzuschicken, sich selbst aber in alle Richtungen abzusichern, auch für den wahrscheinlichen Fall, daß Deutschland nur geringe Summen würde aufbringen können.

Zusammengefaßt, übte Lloyd George sich in einem Spagat zwischen den innenpolitischen Forderungen in Großbritannien, an denen er nicht unschuldig war, den Ansprüchen der anderen Alliierten und denen der Dominions, den Wünschen des US-Präsidenten⁴⁴⁸ und schließlich, zumindest ansatzweise, ökonomisch-finanziellen Realitäten. Jedoch war durch dieses Taktieren der Handlungsspielraum des Premiers im Hinblick auf die finanzielle Behandlung Deutschlands für die Friedenskonferenz nunmehr maximal beschnitten: weitgehende Zugeständnisse bei den Fragen der Reparationen und der Kriegsrenten hätten Lloyd Georges Stellung als Premierminister möglicherweise gefährdet.⁴⁴⁹ Der Regierungschef fühlte sich daran gebunden, die britische Öffent-

⁴⁴⁴Kriegskabinett, 24. 12. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 315-320.

⁴⁴⁵Diese Position wiederholte der Premier am 31. 12. 1918 im Kriegskabinett, Auszug des Protokolls bei H. Nelson, S. 140.

⁴⁴⁶Kriegskabinett, 24. 12. 1918, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 319.

⁴⁴⁷Kriegskabinett, 24. 12. 1918, Lloyd George, MC I, S. 319, vgl. Lentin, S. 27, 25, Goldstein, S. 200-201.

⁴⁴⁸Vgl. Teil 2, Kap. 6. 1.

⁴⁴⁹So Lentin, S. 49, 69. Goldstein, S. 203-204, sieht den Premier durch die Entscheidung des Kriegskabinetts weniger gebunden. Trachtenberg, Reparation, S. 48-49, hat argumentiert, Lloyd George habe als Premier eine starke Stellung innegehabt und die Gefahr seines Sturzes habe zu keinem Zeitpunkt bestanden. Vielmehr sei er aus dem Grund für eine "relatively harsh reparation policy" eingetreten, weil diese

lichkeit mit den "largest possible sums" zufriedenzustellen, selbst wenn Deutschland sie nicht würde bezahlen können oder sie später reduziert werden müßten.⁴⁵⁰ Das bedeutete auch, daß die detaillierten Vorarbeiten und Empfehlungen des Board of Trade und der Treasury unter Federführung von Keynes wenn nicht gegenstandslos, so doch in ihrer Bedeutung begrenzt waren.

6.3. Reparationen und Kriegskosten. Die Grundlagen der Reparationsregelung und der Zahlungsbetrag aus britischer Sicht

Zu Beginn der Pariser Friedenskonferenz hielt Lloyd George im Rat der Zehn an der Formulierung "indemnity and reparation" fest, die bekanntlich über die Vierzehn Punkte und das Vorwaffenstillstandsabkommen hinausging.⁴⁵¹ Seinem Vorschlag entsprechend wurde in der zweiten Plenarsitzung der Konferenz am 25. Januar 1919 ein Ausschuß eingesetzt, der das Reparationsproblem in folgender Weise untersuchen sollte:

- " (1) On the amount which the enemy countries ought to pay by way of reparation.
 (2) On what they are capable of paying; and
 (3) By what method, in what form and within what time payment should be made."⁴⁵²

Daß die Festsetzung eines Betrages an erster Stelle ausgeführt war, lag nicht in der Verantwortung der britischen Delegation; Präsident Wilson hatte den Antrag eingebracht. In ihm fehlte auch der Begriff "indemnity".

Der Reparationsausschuß konstituierte sich am 3. Februar und tagte insgesamt 16 mal bis zum 19. April 1919.⁴⁵³ Zwei Unterausschüsse prüften die in der zweiten Plenarsit-

bis zu einem gewissen Grade einen "real appeal" für ihn gehabt habe. Doch letztlich war es entscheidend, wie Lloyd George seine innenpolitische Position selbst wahrgenommen hat. Mehr als einmal bezeichnete er sie in privaten Gesprächen mit seinen Amtskollegen und mit Colonel House als gefährdet. Es ist kaum denkbar, daß das nur Taktik gewesen sein sollte - welcher Regierungschef weist gerne auf seine Schwächen hin? Als die konservative Mehrheit im Unterhaus die Regierung Anfang April 1919 aufforderte, Deutschland müsse die volle Rechnung präsentiert werden, hielt der Premier diese "parliamentary revolt" für so wichtig, daß er persönlich vor das Unterhaus trat (s. u.). Was Trachtenbergs Meinung angeht, Lloyd Georges wiederholtes Plädoyer für einen Frieden der Bestrafung verwunderte nicht, da dieses Denken für Politiker der moderaten Linken nicht untypisch gewesen sei, so ist dieser Ansatz erstens zu allgemein, zweitens trifft er eher auf US-Präsident Wilson zu, drittens berücksichtigt er Lloyd Georges Taktieren zu wenig, auch nach Vorliegen der deutschen Gegenvorschläge. Diese Kritik bedeutet zugegebenermaßen nicht, daß es in Lloyd Georges Denken gar keine Elemente der Bestrafung gegeben habe.

⁴⁵⁰Birdsall, S. 239, 244 f., Zit. 250; Lentin, S. 43, 48.

⁴⁵¹Rat der Zehn, 21. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 653, 668.

⁴⁵²"Draft Resolution Relative to Reparation for Damage", Anhang 3 zum Protokoll der 2. Plenarsitzung, 25. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 202, vgl. S. 177.

⁴⁵³1. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 3. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 280-284; alle weiteren Plenarsitzungen laut britischem Protokoll ebda., S. 284-377. Die französischen Notizen, ebenfalls in indirekter Rede und so gut wie identisch mit den britischen, sind abgedruckt in: *Conférence de la paix 1919-20. Recueil des Actes de la Conférence. Partie IV, B, 3. Commission des Réparations des Dommages*, Paris 1927, S. 5-120.

zung der Friedenskonferenz vorgelegten Einzelaspekte⁴⁵⁴; ein dritter Unterausschuß untersuchte "Measures of Control and Guarantees".⁴⁵⁵

Die von Lloyd George in den Reparationsausschuß entsandten Vertreter, die drei Hardliner Hughes, Cuncliffe und Sumner bemühten sich zunächst, zu verhindern, daß die Reparationsfrage nur auf der Grundlage der Vierzehn Punkte und der Note der USA an Deutschland vom 5. November 1918 entschieden wurde, wie es die US-Delegation verlangte.⁴⁵⁶ Denn dann hätte Großbritannien kaum etwas erhalten. Zur Verteidigung der britischen Forderung nach Erstattung der Kriegskosten erklärte Hughes, es bestehe kein logischer oder rechtlicher Unterschied "between a claim for restoration of ravaged territories and a claim for general compensation".⁴⁵⁷ Die Verluste derjenigen Länder, die Frankreich, Belgien und Serbien zu Hilfe gekommen seien - damit meinte Hughes vor allem das britische Empire - , seien als eine direkte Folge der feindlichen Aggression zu verstehen und müßten ebenso wie die Verwüstung der drei genannten Länder der Wiedergutmachung unterliegen. Ein britisches Memorandum über "Principles of Reparation" führte diese Argumentation aus.⁴⁵⁸

Der Jurist Lord Sumner wies im fünften Plenum des Reparationsausschusses den Grundgedanken des US-Vertreters Dulles zurück, ein prinzipiell bestehendes Recht der Sieger, die Bezahlung von Kriegskosten zu verlangen, sei durch getroffene Vereinbarungen begrenzt worden. Sumner erklärte, im Völkerrecht existiere kein Text, der dem Sieger das Recht beschneide, vom Besiegten die Erstattung der Kriegskosten zu verlangen, und führte eine Reihe bis ins Jahr 1815 zurückreichender historischer Beispiele an. Sumner berief sich also ausdrücklich auf das bestehende Völkerrecht.

Ferner behauptete Sumner, Wilsons Vierzehn Punkte könnten nicht als eine Begrenzung gerechter Reparationen verstanden werden, ohne daß dies explizit formuliert worden wäre. Sumner wiederholte diese für die britische Position wichtige These: "The rights of nations could not be abandoned by implication, or without a specific renunciation." Die Vierzehn Punkte sollten daher eher extensiv als restriktiv ausgelegt werden. Schließlich zog Sumner auch die Bedeutung des "November Agreement" in Zweifel: es stelle lediglich eine "basis for discussion" dar.⁴⁵⁹

Doch waren diese Auseinandersetzungen im Reparationsausschuß um Recht und Gerechtigkeit, bei denen es letztlich um viel Geld, aber auch um unterschiedliche Friedenskonzeptionen ging, nur ein Auftakt gewesen. Nachdem Dulles im 6. Plenum die

⁴⁵⁴1. Sitzung des Subcommittee I (Valuation of Damage), 24. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 469, S. 384-387 - alle weiteren 26 Sitzungen (britische Notizen) ebda., S. 381 - 579; die französischen Notizen in Recueil, IV, B, 3, S. 121-308; 1. Sitzung des Subcommittee II (Financial Capacity of the Enemy States - Their Means of Payment and Reparation), 15. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 594-595 - alle weiteren 31 Sitzungen (britische Notizen) ebda., S. 596-770; die französischen Notizen in Recueil, IV, B, 3, S. 395-544.

⁴⁵⁵1. Sitzung des Subcommittee III (Measures of Control and Guarantees), 24. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 545, S. 770-772 - die übrigen 3 Sitzungen laut britischem Protokoll ebda., S. 772-789; zum französischen Protokoll Recueil, IV, B, 3, S. 546-566.

⁴⁵⁶Vgl. Teil 2, Kap. 6. 2.

⁴⁵⁷4. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 10. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 454, S. 296; Recueil, IV, B, 3, S. 24-25. Die Rede ausführlich in Burnett, I, Doc. 110, S. 553-557.

⁴⁵⁸"Principles of Reparation", Annex III zur 4. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 10. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 4554, S. 298-301, v. a. Punkt 5.

⁴⁵⁹5. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 13. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 455, S. 311-313, Zit. S. 312; Recueil, IV, B, 3, S. 36. Vgl. die Wiedergabe der Rede in den US-Notizen, Burnett, I, Doc. 114, S. 564-569.

Darlegungen Lord Sumners aus seiner Sicht widerlegt hatte, unternahm Hughes einen weiteren Anlauf, die britische Position zu verdeutlichen. Wie Lloyd George am 19. Februar dem Kriegskabinettt mitteilte, habe er Hughes gedrängt, "that reparation must include indemnity". Reparationen - also Wiedergutmachung - dürften auch nicht an erster Stelle stehen; andernfalls würde "Great Britain .. recover nothing at all." Lloyd George hatte den Eindruck gewonnen, daß die französische Delegation sich offenkundig darauf beschränkte, nur die Kriegsschäden ersetzt zu bekommen, und Großbritannien mit seinen Forderungen allein dastehe.⁴⁶⁰ Diese Äußerungen zeigen das ganze Dilemma, in dem der Premierminister sich befand; und sie belegen, daß die britischen Forderungen höher liegen mußten als die französischen, wenn London nicht leer ausgehen wollte.

Auch Hughes argumentierte in der 6. Sitzung des Reparationsausschuß in erster Linie juristisch. Er versuchte, einen etwaigen Schwachpunkt in der US-Position auszunutzen, indem er auf den Londoner Vertrag von 1831 verwies, der die belgische Neutralität garantierte. Stehe Belgien aufgrund einer völkerrechtsverletzenden Aggression von außen die Erstattung seiner Kriegskosten zu, müsse dies ebenso für die anderen Mächte gelten, die Belgien aufgrund des Londoner Vertrages zur Hilfe gekommen seien.⁴⁶¹ Hughes gründete den unbegrenzten Anspruch auf Reparationen auf die Formel von einem allgemeinem "principle of justice". Da in Wilsons Vierzehn Punkten und seinen nachfolgenden Reden mehrfach von "reign of law" und "essential justice" die Rede sei, lasse sich bereits daraus das Recht auf "full reparation" eindeutig ableiten.⁴⁶²

So zwingend diese Argumentation auf den ersten Blick schien, so verdreht war sie auf den zweiten, denn der Australier warf in seinem Versuch, die Amerikaner mit ihren eigenen juristischen Waffen zu schlagen, natürlich mehrere Kategorien unbekümmert in einen Topf. Er stand allerdings nicht allein, sondern wurde in seiner Argumentation von den französischen Delegierten Klotz und auch dem gemäßigeren Loucheur lebhaft unterstützt. Klotz, der auf eine Reparationsklausel im Waffenstillstandsvertrag Bezug nahm, legte eine Resolution vor, die ein "all-inclusive"-Recht der Siegermächte postulierte.⁴⁶³

In einer schriftlichen Antwort auf Dulles Rede vom 19. Februar 1919 - der vorläufig letzten Runde der Auseinandersetzung - argumentierte Hughes, "[t]he Armistice terms and the Peace terms are inseparably interrelated", sie seien "in fact two parts of the same thing".⁴⁶⁴ Deswegen sei dem französischen Finanzminister Klotz darin zuzustimmen, daß der Artikel 19 des Waffenstillstandsvertrages den Alliierten alle Rechte vor-

⁴⁶⁰Kriegskabinettt, 19. 2. 1919, zit. n. Trachtenberg, Reparation, S. 53.

⁴⁶¹6. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 14. 2. 1919, US-Notizen, wörtlich bei B. M. Baruch, *The Making of the Reparation and Economic Sections of the Treaty (1920)*, Neudr. New York 1970, S. 298-315; vgl. Burnett, II, Doc. 456, S. 320-322; Recueil, IV, B, 3, S. 44-45. Der belgische Vertreter im Reparationsausschuß, Van den Heuvel, unterstützte die US-Position; nur Belgien stünde die Erstattung von Kriegskosten zu. Er befürchtete, für sein Land bleibe nicht viel übrig, wenn alle Länder ihrer Kriegskosten bezahlt haben wollten und Deutschland dann einen so hohen Betrag nicht aufbringen könne. Vgl. dazu Lloyd George, MC I, S. 324.

⁴⁶²6. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 14. 2. 1919, US-Notizen, Baruch, Making, S. 298-315; Zit. S. 303; Klotz, *Guerre*, S. 135.

⁴⁶³8. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 17. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 458, S. 332; Recueil, IV, B, 3, S. 56. Im französischen Original heißt es: "Le droit... est intégral"; Klotz, *Guerre*, S. 136-137.

⁴⁶⁴"Hughes' Written Reply to Dulles' Speech of February 19", undat., Burnett, I, Doc. 128, S. 594-595.

behalte.⁴⁶⁵ Auch müsse berücksichtigt werden, daß die Waffenstillstandsbedingungen hinsichtlich der "military and naval power of Germany" einem "unconditional surrender" gleichkämen, womit Hughes nahelegen wollte, daß unter diesen Umständen die Bedeutung von Abkommen ohnehin nicht allzu hoch zu bewerten sei.⁴⁶⁶

Auch wenn die britischen Vertreter die US-Mitglieder im Reparationsausschuß nicht mit ihrer Interpretation überzeugen konnten, hatten sie immerhin erreicht, daß die Angelegenheit an die Regierungschefs zurückverwiesen wurde. Hughes scheiterte mit seinem Versuch, eine Abstimmung bereits im Reparationsausschuß zu forcieren.⁴⁶⁷

Auch die parallelen Beratungen im Unterausschuß II über die Zahlungsfähigkeit Deutschlands und seiner Verbündeten waren bald festgefahren. Als ersten Ansatz für die Berechnung des rasch verfügbaren deutschen Vermögens schätzte der Vorsitzende Lord Cuncliffe die Reserven in Gold und Silber auf 2, 8 Milliarden Mark (ca. 140 Millionen Pfund).⁴⁶⁸ Wie Cuncliffe empfahl, sollten die Zahlungen sich über 50 Jahre erstrecken. Als Grundlage für eine Gesamtreparationssumme führte er den vom Hughes-Ausschuß in London genannten Betrag von 24 Milliarden Pfund Sterling an (ca. 120 Milliarden Dollar). Damit lag die britische Forderung um den Faktor 5 höher als die amerikanischen Berechnungen. Der französische Vertreter Loucheur erklärte, wenn man Kriegskosten einbeziehe, müsse man die britische Zahl auf 40 Milliarden Pfund erhöhen.⁴⁶⁹

Loucheur stellte aber in der Sitzung am 22. Februar sehr in Frage, ob eine solche Zahl überhaupt realistisch sei.⁴⁷⁰ In einem Sondertreffen mit Loucheur und Lamont mußte Cuncliffe dann erkennen, daß der französische Politiker bereit war, sich deutlich auf die amerikanische Zahl von 120 Milliarden Mark zuzubewegen: er hielt 160 Milliarden Mark für denkbar, während Cuncliffe 190 Milliarden Mark in Betracht ziehen wollte. Cuncliffe informierte Lloyd George am 2. März über die Einigung zwischen Franzosen und Amerikanern und beklagte sich, "the result is that we shall be practically left out in the cold". Er empfahl Lloyd George, die Angelegenheit mit Colonel House zu klären.⁴⁷¹ Als Lloyd George, der sich in London befand, am 4. März das Kriegskabinet über diese Entwicklung informierte, setzte er hinzu, da Großbritannien die Hauptsache den Krieg finanziert habe, sei es verständlich, daß die Franzosen und Italiener weniger an

⁴⁶⁵Die entsprechende Passage lautete: "With reservation that any future claims and demands of the Allies and the United States of America remain unaffected, the following financial conditions are required: Reparation for damage done ..." 7. Plenarsitzung des Reparationsausschusses, 15. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 457, S. 328.

⁴⁶⁶Schriftliche Antwort von Hughes auf Dulles' Rede vom 19. 2. 1919, undat., Burnett, II, Doc. 128, S. 592-597.

⁴⁶⁷Baruch, Making, S. 25.

⁴⁶⁸2. Sitzung des Unterausschusses II, 17. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 513, S. 596; Recueil, IV, B, 3, S. 398.

⁴⁶⁹6. Sitzung des Unterausschusses II, 21. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 517, S. 621-622; Recueil, IV, B, 3, S. 422-423. Trachtenberg, Reparation, S. 57-58, hat unter Bezug auf das französische stenographische Protokoll (Lapradelle, La Paix de Versailles, Bd. 4 (2), S. 735 f.), darauf hingewiesen, daß Cuncliffe in seiner Rede die Bedeutungen des Wortes "credit" nicht definierte und deswegen suggerieren konnte, Deutschlands Fähigkeit, Geld zu leihen, und damit auch seine Zahlungsfähigkeit, sei unbegrenzt.

⁴⁷⁰8. Sitzung des Unterausschusses II, 22. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 519, S. 628; Recueil, IV, B, 3, S. 427 f.; in dieser britischen und französischen Fassung wird Loucheurs Skepsis weniger deutlich als im französischen stenographischen Protokoll, siehe dazu Trachtenberg, S. 58-60.

⁴⁷¹Cuncliffe an Lloyd George, 2. 3. 1919, zit. n. Trachtenberg, Reparation, S. 60.

der Höhe der Wiedergutmachung interessiert seien als London selbst.⁴⁷² Offenkundig war der Premier nicht bereit, sich der französisch-amerikanischen Übereinkunft anzuschließen, vermutlich in der bereits bekannten Sorge, Großbritannien bleibe nur die Rolle des Zuschauers und nicht die des Empfängers angemessener Zahlungen.

Nach seiner Rückkehr aus London trat der Premier am 6. März sehr besorgt an Colonel House heran. Er war, so notierte House, "especially interested in the question of reparation" und bat den US-Chefunterhändler um dessen Hilfe. Mit dieser Hilfe, so Houses Aufzeichnungen weiter, habe Lloyd George gemeint, "to give a plausible reason to his people for having fooled them about the question of war costs, reparations and what not." Sehr aufschlußreich ist auch folgende Passage: So habe der Premier zugegeben, "that he knew Germany could not pay anything like the indemnity which the British and French demanded".⁴⁷³

Lloyd George versuchte House deutlich zu machen, daß sich seine Vorstellungen bezüglich der Summe, die Deutschland zahlen sollte, kaum von den amerikanischen unterschieden. Doch wollte er im Friedensvertrag einen hohen Betrag genannt haben, auch wenn Deutschland ihn nie bezahlen könne oder er später reduziert werden müsse. Lloyd George vertraute House sein innenpolitisches Dilemma ganz offen an; er befürchte, die Konservativen könnten ihn wegen dieser Frage stürzen. Worum der Premier den Colonel letztlich bat, war die Unterstützung in einem äußerst gewagten Vorgehen: wider besseres Wissen unmögliche Forderungen zu Papier zu bringen. Ob Lloyd George überhaupt bedachte, welche Eigendynamik dieser Schritt entfalten könne, läßt sich nicht sicher sagen.

Maurice Hankey, organisatorischer Kopf der britischen Delegation und Sekretär des Obersten Rates, wurde in diesen Tagen von düsteren Vorahnungen beschlichen. Er schrieb am 5. März nach England, die wirtschaftlichen und finanziellen Friedensbedingungen können sich als "our bottle-neck" erweisen: "Reparation is especially a difficulty." Er befürchte wörtlich, die Wahlversprechen würden sich als Mühlstein um den Hals der Briten erweisen. Auch habe er den Eindruck, die Deutschen ließen dem Spartakismus absichtlich einen nicht unbedeutenden Spielraum, um den Alliierten Angst zu machen, Reparationen seien unmöglich. Die Reparationen, so Hankey weiter, erschwerten den Abschluß eines zügigen Präliminarfriedens ganz erheblich, und die entscheidende Frage sei, ob am Ende des Monats überhaupt eine deutsche Regierung vorhanden sei, die den Friedensvertrag unterzeichnen könne. Es wäre unerhört und intolerabel, schloß der Sekretär, wenn Deutschland nicht zahle, "and yet, if she [Germany] is made to pay, we may raise such a danger as may overwhelm civilisation itself".⁴⁷⁴

Diese Quelle, verfaßt von einem in die Details der britischen Verhandlungsführung eingeweihten Beamten, erhellt eindrucksvoll das Dilemma, in dem die britische Politik sich in der Reparationsfrage befand. Zwischen einer von Lloyd George mitverschulde-

⁴⁷²Kriegskabinett, 4. 3. 1919, Trachtenberg, Reparation, S. 48.

⁴⁷³House Diary, 6. 3. 1919, Floto, S. 152. House, nicht arm an Menschenkenntnis, notierte eine aufschlußreiche Charakterisierung des Premiers, ebda., S. 314: "It always amuses me to have Lloyd George say in his *naive* way that he has done this or that or the other for political effect, but that he really knew better. He does not seem to have any ingrown sense of right or wrong, but only looks at things from the standpoint of expediency." (Hervorh. im Orig.). Der Colonel fuhr fort: "He wishes to work with us and I am more than willing, for with all his faults, he is by birth, instinct and upbringing, a liberal."

⁴⁷⁴Hankey an Jones, 5. 3. 1919, Jones, Whitehall Diary, I, S. 81.

ten innenpolitisch aufgeheizten Atmosphäre, diplomatischen Zwängen und der Perspektive eines revolutionären Ost- und Mitteleuropa nahezu immobilisiert, suchte die britische Delegation ihren Weg durch das Dickicht der finanziellen und wirtschaftlichen Behandlung Deutschlands, suchte den "Mühlstein" doch noch los zu werden.

Die Regierungschefs und House entschieden, mit der schwierigen Festsetzung der Reparationssumme einen aus nur drei Vertretern bestehenden Sonderausschuß zu befassen.⁴⁷⁵ Da dieser geheim tagen sollte, konnte Lloyd George kaum Sumner oder Cuncliffe aus den offiziellen Komitees benennen, was nahegelegen hätte. So nominierte Lloyd George auf dringenden Rat von House Edwin Montagu, Minister für Indien im Kriegskabinett, der kein Mitglied im Reparationsausschuß war.

Wie Loucheur privat festhielt, sei es für die Briten offenbar das Kernproblem, daß sie eine "priorité absolue" für die Reparationen (mit anderen Worten die Wiederherstellung zerstörter Gebiete) nicht akzeptieren würden; möglicherweise könne man sich aber über eine prozentuale Verteilung der Gelder einigen.⁴⁷⁶ Loucheurs Vermutung wird von einem Tagebucheintrag Stevensons bestätigt, die am 11. März Lloyd Georges Ärger darüber festhielt, daß "the French are proving difficult over the question of indemnities. *The French want reparation to be the primary charge, & if that were so, we should come on for a very small share, right at the end.*" Lloyd George wolle dem nicht zustimmen und habe Montagu angewiesen, die Verhandlungen mit den Franzosen sofort abzubrechen.⁴⁷⁷

Doch anders als diese Notiz vermuten ließ, lähmte Lloyd George im Gegensatz zum offiziellen Reparationsausschuß das Sonderkomitee doch nicht, und durch die Mitarbeit des gemäßigten Montagu konnte sogar relativ rasch eine Einigung gefunden werden.⁴⁷⁸ Sie betraf allerdings nicht die prozentuale Verteilung der Reparationen, wie Loucheur eingangs vermutet hatte, sondern eine Gesamtsumme.⁴⁷⁹ Die Einigung stand jedoch angesichts Lloyd Georges geringer Handlungsfreiheit auf recht tönernen Füßen. Die Grundlage der am 14. März 1919 vorliegenden Empfehlung bildete im wesentlichen der Vorschlag des US-Experten Davis über eine fixe Reparationssumme von 30 Milliarden Dollar (6 Milliarden Pfund), die Hälfte davon zahlbar in Papiermark.⁴⁸⁰ Davis übernahm auch die Aufgabe, Lloyd George die Empfehlungen des Sonderausschusses zu

⁴⁷⁵Siehe das Memorandum Millers über eine Besprechung zwischen Lloyd George, Clemenceau und House, 10. 3. 1919, DCP VI, Doc. 489, S. 316.

⁴⁷⁶Tagebuch Loucheur, 10. 3. 1919, L. Loucheur, *Carnets secrets 1908-1932*, Brüssel 1962, S. 70-71.

⁴⁷⁷Stevenson Diary, 11. 3. 1919, Lloyd George, S. 171, Hervorh. von mir.

⁴⁷⁸Indienminister Montagu hatte sich im August 1916, als unter Asquith erste Kriegsziele erarbeitet wurden, mit Blick auf Reparationen entschlossen gezeigt, aus Deutschland "everything that can be exacted" herauszupressen, Memorandum "The Problems of Peace", 29. 8. 1916, zit. b. Goldstein, S. 13. Nunmehr vertrat er eine liberalere Haltung.

⁴⁷⁹Loucheurs Tagebuch (12. 3. 1919, Loucheur, S. 71), läßt durchblicken, daß auch Clemenceau sehr wohl einen Zusammenhang zwischen der Reparationsfrage und dem Rheinlandprojekt (vgl. Kap. 7. 1.) gesehen hat: erbot, daß Lloyd George beim linken Rheinufer hart blieb, wies Clemenceau Loucheur an, die Verhandlungen im Dreierausschuß in die Länge zu ziehen, bis Wilson am 14. März zurückkehre. Diese Quelle könnte als ein Hinweis dafür dienen, warum die französische Delegation in der Reparationsfrage zunehmend gemäßigter auftrat, was Trachtenberg in seiner Studie über die französische Politik nicht genügend erklären kann (Reparation, S. 52-61).

⁴⁸⁰"Report to the three Heads of State", 15. 3. 1919, Burnett, I, Doc. 183, S. 689-692. Vgl. ebda., S. 54-55.

erklären.⁴⁸¹ Wie Loucheur, bei der Sitzung anwesend, notierte, habe Lloyd George angesichts der niedrigen Summe protestiert, aber man habe ihm die "Wahrheit" aufgezeigt.⁴⁸²

Einen Tag später notierte Colonel House, er habe Balfour in einem Gespräch vorgeschlagen, die britische Regierung solle der Öffentlichkeit in Großbritannien erklären, die ursprünglichen Berechnungen der Experten seien falsch und Deutschland bankrott. Daher sei es besser, nur soviel von Deutschland zu verlangen, wie dieses zahlen könne, statt dem Feind Geld zu leihen. Balfour, so House weiter, habe dieser Folgerung zugestimmt.⁴⁸³

Zwar sah es zunächst so aus, als konsolidierten sich auf britischer Seite die Ansätze wirtschaftlicher Vernunft. Lloyd George akzeptierte die Empfehlungen des Sonderausschusses vom 15. März und erklärte dem US-Experten Lamont am 22. März, Deutschland könne nicht mehr als einen Betrag von fünf Milliarden Pfund (25 Milliarden Dollar) zahlen; die britischen Experten wie Cuncliffe aber hielten elf Milliarden Pfund (55 Milliarden Dollar) für möglich. Das absurde Spiel auf die Spitze treibend, bat Lloyd George Davis und Lamont, seine eigenen Experten zu vernünftigen Zahlen zu bewegen! Geschehe dies nicht, so Lloyd George, befürchte er, zu Hause "gekreuzigt" zu werden.⁴⁸⁴ Wie Davis Lloyd Georges Erklärung in einem Memorandum für Präsident Wilson festhielt, diene ein solches Vorgehen der "protection and justification" für den Premierminister selbst.⁴⁸⁵ House notierte nüchtern, Lloyd George habe seine Berater einmal ernannt und könne sie nicht mehr kontrollieren.⁴⁸⁶ In der Tat: Lloyd George, mitunter der walisische Zauberer genannt, war in der Reparationsfrage zu einem Zauberlehrling geworden.

Die Zustimmung des Bankiers Cuncliffe und des Juristen Sumner zu erlangen, erwies sich als ein unüberwindliches Problem. Zwar rückte eine Einigung über die Zahlungsmodalitäten näher, doch zeigte sich Cuncliffe, der seit dem 18. März Montagu im Dreierkomitee ersetzte, in mehreren Beprechungen nicht bereit, einer Summe von fünf Milliarden Pfund zuzustimmen. Das Duo, wegen seiner astronomischen Forderungen auf der Konferenz "heavenly twins" genannt, verlangte den doppelten Betrag von elf Milliarden Pfund.⁴⁸⁷

⁴⁸¹Das wird deutlich in einem Dokument mit dem Titel "Davis' Memorandum to Lloyd George". Davis präsentierte seine Argumentation in mündlicher Form an Lloyd Georges Adresse, in der Sitzung der Regierungschefs am 14. 3. 1919. Nach der Sitzung diktierte er seinen Redebeitrag: Text in Baker, WWS III, S. 380-382; vgl. Burnett, I, Doc. 182, S. 687.

⁴⁸²Tagebuch Loucheur, 14. 3. 1919, Loucheur, S. 71.

⁴⁸³House Diary, 16. 3. 1919, IP IV, S. 382.

⁴⁸⁴House Diary, 24. 3. 1919, PW 56, S. 208. Keynes schrieb am 30. Oktober 1938 in einem Brief an die Sunday Times, Lloyd Georges Ernennung von Hughes, Cuncliffe und Sumner und seine Billigung der von ihnen genannten Beträge habe sich weniger seiner Überzeugung als der vermuteten politischen Nützlichkeit verdankt, Keynes, Writings, 16, S. 335-336.

⁴⁸⁵Memorandum von Davis für Wilson, 25. 3. 1919, Burnett, I, Doc. 196, S. 711; Lentin, S. 33.

⁴⁸⁶House Diary, 24. 3. 1919, PW 56, S. 208. Trachtenberg gibt zu bedenken, daß Lloyd George nicht gezwungen war, Hughes und Sumner in führender Position für die Ausschüsse zu nominieren.

⁴⁸⁷Memorandum von Davis für Wilson, 25. 3. 1919, Burnett, I, Doc. 196, S. 711.

6. 4. Konflikte mit Paris und Washington.

Die britische Delegation im Ringen um die Verteilung der Reparationen, die Personenschäden und die deutsche Verpflichtung zur Wiedergutmachung

Abgesehen von dem Problem der Reparationssumme sah sich Lloyd George, wie oben erwähnt, in der Schwierigkeit, eine weitere Frage zu lösen: die Höhe des britischen Anteils an einer solchen Summe, wenn sie denn festgelegt wurde. An diesem Punkt tat sich eine große Kluft zwischen der britischen und der französischen Delegation auf.

So hatte Lloyd George bereits in einer Besprechung mit Clemenceau und House am 7. März erklärt, er könne nicht akzeptieren, daß Zahlungen auf dem Konto der Kriegsschädigung (die für Großbritannien maßgeblich war) zurückgestellt würden, bis alle Reparationsleistungen abgegolten seien (welche vorzugsweise an Frankreich und Belgien gingen). Deshalb schlage er vor, die Gesamtsumme zu zwei Fünfteln für die Begleichung von Kriegskosten zu verwenden; Großbritannien könne einen Anteil dieses Volumens erhalten.⁴⁸⁸ Einige Tage später beklagte Lloyd George sich bei House, "the French were unfair"; während House den Bericht von Davis notierte, der Premier halte sich nicht an sein Versprechen, die Franzosen auch an den besagten zwei Fünfteln - dem Kriegskostenanteil - zu beteiligen.⁴⁸⁹

Privat ärgerte sich Lloyd George: "Believe me, I am fighting hard for my country, and doing my best. It is a difficult task. The question of an indemnity is now causing trouble. The French demands are absurd. I will not agree to them. I object to any nation having a preference, and the claim will have to be reasonable."⁴⁹⁰ Da die französische Delegation ja eine geringere Gesamtsumme als die Briten akzeptieren wollte, bezog Lloyd Georges Ärger sich natürlich darauf, daß die Franzosen seiner Meinung nach durch die Beschränkung auf die Wiederherstellung der zerstörten Gebiete den Löwenanteil der Gelder für sich reklamieren wollten. Keineswegs wollte sich Lloyd George mit einer zweitrangigen Summe abspeisen lassen. Die mögliche Konsequenz, den Gesamtbetrag so weit hochzuschrauben, daß für Großbritannien bei prozentual unvorteilhaftem Anteil doch ein größtmöglicher Betrag herauskäme, zog der Premier zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht. Am 21. März sagte Lloyd George zu Lord Riddell über den handfesten Interessenkonflikt zwischen London und Paris, "it is impossible to get the French to come to an agreement, and the financial experts differ widely in their views as to the Germans' capacity to pay".⁴⁹¹

In dieser Situation zog sich der Regierungschef mit einigen Vertrauten in den Wald von Fontainebleau zurück, um das weitere Procedere der Friedenskonferenz in Ruhe zu überdenken.⁴⁹² Während Lloyd George in dem Grundsatzmemorandum, das während dieser Tage verfaßt wurde, grundsätzlich für einen moderaten Frieden plädierte, mußte er nach einem Weg suchen, die britische Position zu den Reparationen zu wahren. Wäh-

⁴⁸⁸Memorandum Lloyd Georges über die Unterredung am 7. 3. 1919, MS I, S. 188; House an Wilson, 7. 3., PW 55, S. 458. Lloyd Georges Behauptung in seinen Memoiren, er habe aufgrund der Note vom 5. 11. 1918 Kriegskosten definitiv ausgeschlossen, trifft so nicht zu (MC I, S. 325).

⁴⁸⁹House Diary, 12. 3. 1919, IP IV, S. 371, Floto, S. 317.

⁴⁹⁰Riddell Diary, 13. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 31-32. Ähnlich schon Lloyd George zu Sten-
venson (11. 3. 1919, Lloyd George, S. 171).

⁴⁹¹Riddell Diary, 21. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 36-37.

⁴⁹²Riddell Diary, 21. 3. und 24. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 36-39. Vgl. Kap. 4. 4.

rend es im Haupttext nur hieß, die Reparationen sollten von der Generation bezahlt werden, die den Krieg geführt habe, wurde in Teil 5 der "Outline of Peace Terms" einmal mehr "full reparation" verlangt, mit der Einschränkung, der Anteil, den man von Deutschland verlangen könne, übersteige bei weitem dessen Zahlungsfähigkeit.

Vorgeschlagen wurde auch der Modus einer jährlichen Zahlung Deutschlands für eine noch festzulegende Reihe von Jahren.⁴⁹³ Diese Empfehlung hatte einiges gemein mit einem anglo-amerikanischen Entwurf zur Lösung der Reparationsfrage, der seit Mitte März auf Expertenebene diskutiert und mehrfach modifiziert worden war.⁴⁹⁴ Das Memorandum unterstützte den seit längerem kursierenden Vorschlag, eine Reparationskommission einzurichten, die Deutschland gegebenenfalls anrufen könne. Ein für britische Interessen entscheidender Passus im Fontainebleau-Memorandum betraf die Verteilung der Reparationsanteile: für Großbritannien waren 30 Prozent; für Frankreich die Hälfte vorgesehen.⁴⁹⁵

Auf diese recht zurückhaltende Weise war deutlich geworden, daß das Fontainebleau-Memorandum in seinem Plädoyer für einen Frieden der Mäßigung die Reparationsfrage aussparte. Eine Mäßigung bei den Reparationen hatte Lloyd George - ähnlich wie in der Verantwortlichkeitsfrage - zu diesem Zeitpunkt auch gar nicht beabsichtigt. Vielmehr diente ihm die Wiederholung der Fomel von einem gerechten Frieden - auch wenn es ein harter Frieden sei - offenkundig dazu, die britische Position in der Reparationsfrage beibehalten zu können. Die Betonung der Gerechtigkeit war also gleichsam das Mittel, um die verschieden gelagerten Interessen in den finanziellen und wirtschaftlichen, moralischen und territorialen Fragen auf einen Nenner zu bringen.⁴⁹⁶

Lloyd George bekräftigte am 25. März im Rat der Vier die zuletzt aufgeführten Prozentsätze; die belgischen und französischen Forderungen kritisierte er als bei weitem zu hoch gegriffen.⁴⁹⁷ Am folgenden Tag wies er auf die Gefahr hin, Deutschland könne den Friedensvertrag nicht unterzeichnen oder dem Bolschewismus anheimfallen. Auch warnte er vor den Kosten einer Besetzung Deutschlands; schon die Präsenz an den

⁴⁹³"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 77, 84.

⁴⁹⁴"The Preliminary Anglo-American Draft", 19. 3. 1919, Burnett, I, Doc. 181, S. 685-687; mit mehreren Änderungsvorschlägen der US-Delegation vom 20. 3. (ebda., S. 693-695), 21. 3. (S. 699-700), 24. 3. (S. 701-704), und nochmals 24. 3. (S. 704-706).

⁴⁹⁵"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 84. Diese Zahlen nannte Hankey in seinem vorbereitenden Memorandum vom 23. 3. 1919, siehe Roskill, Hankey, II, S. 71-72. Wie Hankey betonte, sei die Verschuldung Deutschlands geringer als die Großbritanniens und Frankreichs. Die Höhe der Zahlungen sollte allerdings in den ersten Jahren reduziert werden können. Die Alliierten sollten ihren Willen zeigen, Deutschland wieder auf die Beine zu helfen und ihm freien Zugang zu Rohstoffen ermöglichen.

⁴⁹⁶Das bedeutet nicht, daß Lloyd George als Vertreter der gemäßigten Linken per se ein Interesse an einem Frieden der Bestrafung gehabt hätte, wie Trachtenberg, *Reparation*, S. 49, behauptet; zumal Lloyd George im Gegensatz zu Wilson ein "moralistic approach to international politics" kaum nachgesagt werden kann. Der Autor betont die Rolle der Gerechtigkeit zu Recht, differenziert aber zu wenig zwischen den finanziellen und territorialen Fragen in Lloyd Georges Konzept (ebda., S. 61-63). Es ist zwar richtig, daß der Premier seine Position in der Reparationsfrage bis in den April weitgehend unverändert beibehielt, doch dies ist keineswegs ein Beleg dafür, daß der sich Anfang April deutlich artikulierende innenpolitische Druck in Großbritannien keinen Einfluß auf Lloyd Georges Haltung gehabt habe! Vielmehr war es so, daß der Premier seit Ende 1918 die innenpolitischen Erwartungen definitiv in seine Politik einbezog.

⁴⁹⁷Rat der Vier, 25. 3. 1919, Mantoux I, S. 16-17.

Brückenköpfen über den Rhein koste viel Geld.⁴⁹⁸ Einen Tag später, als er die von der Polen-Kommission empfohlenen territorialen Regelungen kritisierte⁴⁹⁹, gab der Premier seiner Überzeugung Ausdruck, die Deutschen würden eine ganze Reihe harter Friedensbedingungen akzeptieren - den Verlust der Kolonien und der Flotte, eines Teils der Rohstoffvorkommen, die Abrüstung, und darüberhinaus "une très lourde indemnité".⁵⁰⁰ Diese Aufzählung berücksichtigte fast alle britischen Interessen, und privat gestand der Premier ein, daß im gegenwärtigen Konferenzstadium der bereits die wesentlichen britischen Ziele erfüllt seien. Auch war Lloyd George deutlich, daß es vor allem die territorialen Bedingungen waren, bei denen er nachdrücklich für Milde plädierte; doch er erklärte, hier mißverstünden ihn die Franzosen: "Our aim is to secure a peace that will last."⁵⁰¹

Lloyd George Strategie in den folgenden Tagen bestand darin, erstens die Festlegung eines Verteilungsschlüssels zu erwirken, nachdem - wegen britischen Widerstands - die Einigung über einen Gesamtbetrag aussichtslos erschien, und zweitens die Einbeziehung von Pensionen und Renten in die Reparationen sicherzustellen. Die Auseinandersetzungen mit Franzosen und Amerikanern traten in eine entscheidende Phase ein.

Mit Blick auf den ersten Punkt warb Lloyd George dafür, die Einigung auf einen Prozentsatz, der jeder Macht zustehe, erspare unfruchtbare Detailverhandlungen. Der Premier wiederholte sein Angebot, Frankreich 50%, Großbritannien 30% und den übrigen Mächte wie Belgien, Italien und Serbien 20% der Reparationen zukommen zu lassen.⁵⁰² Doch gelang auch in diesem Punkt eine Einigung nicht. Loucheur war trotz aller Kompromißbereitschaft lediglich bereit, Großbritannien 25% zuzugestehen; für sein Land forderte er mindestens 55%.⁵⁰³ Lloyd George reagierte auch nicht auf den Vorschlag Clemenceaus und Loucheurs, Maximal- und Minimalbeträge festzulegen oder gar mit der deutschen Delegation vor Ort über eine Gesamtsumme zu sprechen.⁵⁰⁴

Nachdem der französische Finanzminister Klotz am 28. März einen voluminösen Entwurf über die finanziellen Klauseln des Friedensvertrages mit Deutschland vorgelegt hatte, in dem verschiedene Schadenskategorien aufgelistet und Jahresraten genannt wurden, aber nicht mehr von einer festen Summe bzw. einer Begrenzung des Zahlungszeitraumes die Rede war, schloß Lloyd George sich diesem Vorschlag an und bezeichnete es als nun einen Vorteil, die Gesamtsumme offenzulassen. Den Streit über die Prozentsätze kritisierte der Premier nunmehr als schädlich; wohl in dem Bewußtsein, welche schwerwiegende Folgen ein Zerwürfnis zwischen London und Paris haben könnte, er-

⁴⁹⁸Rat der Vier, 26. 3. 1919, Mantoux I, S. 27.

⁴⁹⁹Vgl. Kap. 8. 2.

⁵⁰⁰Rat der Vier, 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 47.

⁵⁰¹Riddell Diary, 30. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 42.

⁵⁰²Rat der Vier, 26. 3. 1919, Mantoux I, S. 25, 35, 36. Privat sagte Lloyd George am 31. 3., er habe mit den belgischen Vertretern eine Auseinandersetzung wegen deren hoher Forderungen geführt (Riddell Diary, Intimate Diary, S. 43). Er beklagte sich, die anderen Mächte vergäßen leicht, welche Rolle Großbritannien im Krieg gespielt habe und daß "Old England" am Ende immer für alles geradestehen müsse - eine bezeichnende Klage für das überlastete Empire.

⁵⁰³Rat der Vier, 26. 3. 1919, Mantoux I, S. 37, 39. Vgl. Tagebuch Loucheur, 26. 3. 1919, Loucheur, S. 74; Keynes an Lloyd George, 28. 3. 1919, Keynes, Writings, 16, S. 449-450.

⁵⁰⁴Rat der Vier, 26. 3. 1919, Mantoux I, S. 29-30.

klärte Lloyd George den Erhalt der "bonne entente entre la France et l'Angleterre für viel wichtiger.⁵⁰⁵

Doch der prinzipielle Konflikt zwischen der britischen und der französischen Regierung über den Anteil in Prozenten oder von der Gesamtsumme, der beiden Ländern zustehen würde, war natürlich nicht aus der Welt geräumt. Da in der nun eingeleiteten Verhandlungsphase über die Schadenskategorien beraten wurde, mußte Lloyd George aus seiner Sicht erreichen, daß die für Großbritannien wichtigen Posten auch einbezogen wurden: das war weniger die Zerstörung von Haus und Hof, die in Frankreich neben den Verlust von Menschenleben trat, als vielmehr der gesamte Bereich der Personenschäden, die im einzelnen aufgeführt werden mußten. Deswegen rückte die Einbeziehung der Renten in den Mittelpunkt von Lloyd Georges Überlegungen. Hatte der Premier diesen Punkt zunächst mit Rücksicht auf Wilson vorsichtig und indirekt angesprochen⁵⁰⁶, brachte er am 29. März seine konkrete Forderung vor.

Am Nachmittag dieses Tages brachte Lloyd George selbst ein Memorandum in den Viererrat ein, das sich als Kern der späteren Reparationsklauseln im Friedensvertrag herauskristallisieren sollte. Der Aufbau der 8 Artikel war sehr ausgeklügelt. Um das Terrain und die Verhandlungsposition abzustecken, wurden zunächst in Artikel 1 der materielle Schaden und die Verluste aller Mächte im Krieg auf mehr als 30 Milliarden Pfund beziffert - ein höherer Betrag als ihn Cuncliffe und Sumner veranschlagt hatten. Von Kriegskosten war nicht die Rede.

Trotz ihrer unbestreitbaren Ansprüche, so Artikel 2, erkannten die Siegermächte die begrenzten finanziellen Ressourcen der Feindstaaten an. Daran schloß sich in Artikel 3 die Forderung nach Wiedergutmachung von Sach- und Personenschäden an. Insbesondere, so Artikel 4, schulde Deutschland jeder der Siegermächte "a just reparation in respect of the death and disablement or permanent injury to health".⁵⁰⁷ Auf die britischen Bedürfnisse gemünzt, hieß es dann, diese Form der Wiedergutmachung könne an der Höhe der entsprechenden Pensionen bzw. Entschädigungen gemessen werden. Damit war Lloyd George bei der Frage der Pensionszahlungen angelangt. Um die scheinbare Mäßigung der britischen Forderungen zu suggerieren, beeilte er sich, mündlich hinzuzufügen, indirekte Kosten und Verdienstauffälle seien gar nicht berücksichtigt.⁵⁰⁸

Die Forderung Londons war bereits durch ein Memorandum eingefädelt worden, das die britische Delegation am 27. Februar im Unterausschuß I des Reparationsausschusses (Valuation of Damage) vorgelegt hatte. In dem Papier waren als Schadenskategorien Sach- und Personenschäden aufgeführt.⁵⁰⁹ Das nötige Rüstzeug für Lloyd Georges Vorstoß lieferte jedoch eine Denkschrift Lord Sumners vom 27. März 1919, in der dieser minutiös zu begründen versuchte, warum Pensionszahlungen für verwundete oder behinderte Zivilisten und Trennungsentchädigungen ("separation allowances") für de-

⁵⁰⁵Rat der Vier, 28. 3. 1919, Mantoux I, S. 59-61. Das französische Memorandum "Dispositions à Imposer à l'Allemagne. Clauses Financières", 28. 3. 1919, in Burnett, I, Doc. 199, S. 726-754; auch in Klotz, Guerre, S. 215-247; vgl. ebda., S. 137 f.

⁵⁰⁶Rat der Vier, 25. 3. 1919, Mantoux I, S. 16; 26. 3. 1919, S. 32, 35.

⁵⁰⁷Memorandum Lloyd Georges, Anhang 3 zur Sitzung des Viererrats, 29. 3. 1919, FRUS, PPC V, S. 19-20.

⁵⁰⁸Rat der Vier, 29. 3. 1919, Mantoux I, S. 83. Vgl. auch die Anmerkungen von P. Slosson in Miller, DCP XIX, S. 275-305.

⁵⁰⁹"Categories of Damage and Injury Recoverable", 27. 2. 1919, Burnett, II, Doc. 470, S. 415-417.

ren Angehörige eine eigene Kategorie reparationspflichtiger Schäden bildeten. Sumner griff dabei auf die theoretische Konstruktion zurück, ein in im Gefolge von Kriegseinwirkungen verwundeter oder verstümmelter Zivilist sei zu einem "field soldier" der Nation in Waffen geworden: "He is simply a civilian called to arms in the cause of justice". Diese Beweisführung war ebenso abenteuerlich wie sophistisch; nur sollte sie eben ihren Zweck erfüllen.⁵¹⁰

Als Lloyd George bei der Erörterung seiner Vorlage in der Ratssitzung am 29. März bemerkte, daß Wilson dem Thema der Pensionszahlungen nur sehr widerstrebend begegnete, entschloß er sich zu einem weiteren Schritt, um den Präsidenten umzustimmen. Er mobilisierte Jan Smuts, für den Wilson, wie Smuts von Colonel House erfahren hatte, eine beträchtliche Sympathie hegte, sicherlich weil Smuts ein prominenter Anwalt des Völkerbundes war.⁵¹¹

Smuts verfaßte für Wilson eine im Gegensatz zum Papier Sumners flüssig formulierte Denkschrift über den Komplex der Pensionen, in der er einige Argumente des internen Sumner-Papiers für die Berücksichtigung von Pensionen wiederholte. Das "memorandum of observations" der Alliierten, so Smuts, das in die US-Note an Deutschland vom 5. November 1918 (das sogenannte Vorwaffenstillstandsabkommen) übernommen worden war, habe die enge Auslegung der "restoration of invaded territories" aus den Vierzehn Punkten bereits erweitert. Smuts verdeutlichte das Problem an mehreren Beispielen und kam zu folgendem Schluß: auch wenn man entsprechend dem Text der Note direkte Kriegsausgaben wie die militärische Ausstattung eines Soldaten nicht im Rahmen von Reparationen verlangen könne, seien sehr wohl diejenigen Schäden an Zivilpersonen geltend zu machen, welche die Folge von Invalidität oder Tod eines Soldaten seien: Invalidenrenten, aber auch Pensionen und Trennungsentschädigungen für Familienangehörige.⁵¹²

Warum der sonst eher liberal gesonnene Smuts ein solches Memorandum auf der Linie Sumners verfaßte, bleibt unklar. Wie der US-Wirtschaftsexperte Baruch berichtet, habe Smuts befürchtet, das britische Empire werde sonst leer ausgehen; der General habe seinen folgenreichen Schritt später aber bereut.⁵¹³ Sicherlich hat Smuts dabei auch südafrikanische Interessen im Blick gehabt. Die schließliche Zustimmung des US-Präsidenten zur Berücksichtigung der Pensionen ist in Teil 2, Kap. 6. 5. dargestellt. Doch suchte Smuts auch nach einem Weg, den Erwartungen der britischen Öffentlichkeit entgegenzukommen. Am 29. März schrieb er an Lloyd George, im Friedensvertrag solle keine fixe Summe erscheinen, sondern Deutschland solle alle Schäden und Verluste der Zivilbevölkerung wiedergutmachen, egal wie hoch sie seien. Wenn die Reparationskommission angewiesen werde, daß diese Beträge sehr hoch ausfielen, werde die

⁵¹⁰Memorandum Sumners über Pensionen, 27. 3. 1919, Burnett, I, Doc. 197, S. 719-725. Lloyd George nannte dieses Argument "irresistible" (MC I, S. 328).

⁵¹¹Smuts an Gillett, 19. 5. 1919, SP IV, S. 171. Nicht datierbar ist ein angebliches Ultimatum von Lloyd George gegenüber Wilson: stimme dieser der Reparationsregelung nicht zu, blockiere Lloyd George alles andere, Jones Diary, 14. 4. 1919, Whitehall Diary, S. 84.

⁵¹²Memorandum von Smuts für Wilson, 31. 3. 1919, SP IV, S. 96-98; Burnett, I, Doc. 209, S. 773-775; vgl. Lentin, S. 54-63.

⁵¹³B. Baruch, Diskussionsbeitrag in House/Seymour, Paris, S. 150.

Öffentlichkeit wohl zufrieden sein, obwohl sie allein schon deswegen enttäuscht seien werde, daß die Kriegskosten nicht eingetrieben werden könnten.⁵¹⁴

Mit Blick auf die Rechtfertigung der Reparationsforderungen aus britischer Sicht soll noch einmal gesondert auf den Artikel 1 des Lloyd George-Memorandums vom 29. März 1919 eingegangen werden. Der Entwurf lautete: "The loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected *as a direct and necessary consequence of the war, imposed upon them by the aggression of the enemy states by land, air and sea*, is upwards of £30,000,000,00."⁵¹⁵ Diesbezüglich betonte der Premier im Rat der Vier, es sei notwendig, den Anspruch auf die Kriegskosten nicht aufzugeben, auch wenn man sich letztlich angesichts der Tatsachen mit einer moderateren Forderung begnügen müsse. Lloyd George wiederholte seine Warnung, "que nous ne renoncions pas à notre droit de réparation totale, limité seulement par les possibilités matérielles".⁵¹⁶

Es war eine für die britische Position in der Reparationsfrage ungemein wichtige Konstruktion. Lloyd George wußte, daß die Kriegskostenerstattung Deutschlands Leistungsfähigkeit überforderte. Da die Begleichung der Kriegskosten aber in der britischen Öffentlichkeit und im neu gewählten Unterhaus den Stellenwert einer *conditio sine qua non* einnahm und Lloyd George sich, anders als er es im Rat der Vier vorgab⁵¹⁷, nicht traute, mit den Tatsachen vor das Parlament zu treten, mußte die Formulierung des unbegrenzten moralischen Anspruchs auf Reparationen und Kriegskosten als eine Absolution erhalten - als "an escape-clause, a safety-net, the magic formula, the conjurer's rabbit".⁵¹⁸

Diese Konstruktion, deren Ursprünge auf den US-Sachverständigen Dulles zurückgingen (der sich allerdings an die von Lloyd George entworfene Passage der Lansing-Note anlehnte), entfaltete eine dramatische Bedeutung, als Lloyd George angesichts der festgefahrenen Verhandlungen ein großes Interesse an ihr entwickelte. In ihrer Verdichtung im Lloyd George-Entwurf kam die Begründung einer deutschen Pflicht zur Wiedergutmachung der späteren Fassung der sogenannten Kriegsschuld Klausel in Artikel 231 des Versailler Vertrags schon sehr nahe. An der weiteren Verschärfung dieses Artikels war im weiteren Konferenzverlauf dann die französische Delegation interessiert (s. u.); die amerikanischen Vertreter kamen dieser Forderung auch nach, ohne daß die britische Delegation weiter nachhelfen mußte.⁵¹⁹ Letztlich trugen also alle Delegationen etwas zu der umstrittenen Klausel bei.

⁵¹⁴Smuts an Lloyd George, 29. 3. 1919, SP IV, S. 93-94. Trachtenberg, *Reparation*, S. 70, zitiert diesen Brief als - nicht recht überzeugenden - Hinweis darauf, daß Smuts die Einbeziehung der Pensionen nicht nur befürwortete, um den Verteilungsschlüssel zugunsten des Empire zu ändern.

⁵¹⁵Memorandum Lloyd Georges, 29. 3. 1919, FRUS, PPC V, Appendix III, S. 19, Hervorh. von mir.

⁵¹⁶Lloyd George im Rat der Vier, 29. 3. 1919, Mantoux I, S. 83, 84. Auch in Tardieus Wahrnehmung übte der Premier den Spagat über die Kluft zwischen den Wahlversprechen und den zu erwartenden Summen, siehe Tardieu, S. 322.

⁵¹⁷Rat der Vier, 26. 3. 1919, Mantoux I, S. 28.

⁵¹⁸So sehr treffend Lentin, S. 76. Krüger, *Außenpolitik*, S. 61 ff., meint ebenfalls überzeugend, der Artikel sei eine Art Ersatz für die Lansing-Note gewesen, welche ja die Einbeziehung von Pensionen nicht abdeckte. Birdsall, S. 38, wirft dem britischen Premier Opportunismus vor: "He was ready to satisfy every necessity except that of keeping his word, but to a seasoned politician like Lloyd George loyalty to pledges is never a necessity."

⁵¹⁹Vgl. dazu *Minutes of the Experts*, 1. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 215, S. 781-784; Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 152. Vgl. Teil 2, Kap. 6. 2 und 6. 5.

6. 5. Die britischen Interessen in den Verhandlungen um Zahlungsperiode, Zahlungsfähigkeit und Schadenskategorien

Am 1. April hatten die Briten die grundsätzliche Zustimmung der US-Delegation zum Lloyd George-Plan vom 29. März erlangt; ein gemeinsamer Entwurf lag am gleichen Tag vor. Darin war ein Betrag, auf den sich die Kriegsschäden beliefen, aufgrund von Wilsons Einspruch nicht mehr genannt. Die begrenzte Zahlungsfähigkeit der Feindstaaten wurde ausdrücklich erwähnt; diese hatten dennoch "at whatever costs to themselves" Wiedergutmachung zu leisten - hier war dem Vorschlag Wilsons entsprechend der Absatz der Lansing-Note eingefügt. Eine Reparationskommission sollte am 1. Mai 1921 den "amount of such damage for which compensation is to be made" bestimmen, eine Zahlungsmodalität über maximal 30 Jahre festlegen und dabei die "reasonable capacity of the enemy states to pay" berücksichtigen. Zahlungen konnten sowohl in Waren als auch in Gold, Bargeld oder Sicherheiten erfolgen. Es war geplant, bei den Zahlungen die Kosten für eine alliierte Besatzungsarmee sowie für Lebensmittellieferungen gutzuschreiben.⁵²⁰

Dieser anglo-amerikanische Entwurf wurde in einer Reihe von Expertenkonferenzen mit der französischen Delegation beraten, die zahlreiche Ergänzungen und Kritik anbrachte. Vor allem stießen sich Klotz und Loucheur an der zeitlichen Begrenzung der Zahlungen, aber auch an der allgemein gehaltenen Formel über die Schadenskategorien.⁵²¹ Als der französische Ergänzungsentwurf in der Expertenrunde am 2. April diskutiert und intensiv um die Zeitspanne für die Reparationszahlungen gerungen wurde, schlug der britische Vertreter Montagu vor, die Reparationskommission zu ermächtigen, die Höhe der Jahresraten im Verhältnis zur deutschen Zahlungsfähigkeit festzulegen und über die Dauer der Zahlungen frei zu entscheiden. Ein solcher Spielraum im Reparationsplan sei wichtig angesichts der Unmöglichkeit, 30 Jahre zu überblicken.⁵²²

Montagu unterstützte damit nicht die US-Position, man solle nur soviel von Deutschland verlangen, wie es in 30 Jahren zahlen könne. Er erhielt hier Unterstützung von Keynes, der die Ausschreibung von Obligationen anregte, die über eine Zeitspanne von 50 Jahre liefen. Keynes fragte spitz, ob die Amerikaner bereit seien, auf jene alliierten Schulden zu verzichten, die nach 30 Jahren nicht getilgt seien. Auch Lord Sumner warnte davor, Deutschland zu exkulpieren, wenn es seine Zahlungen nur lange genug verzögere.⁵²³ Die Briten nahmen mit Blick auf den Zahlungszeitraum eine mittlere Position ein zwischen den restriktiven Amerikanern und den französischen Forderungen. Immerhin konnte Montagu - obwohl hier etwas unsicher wirkend - dem US-Vorschlag beipflichten, die Formulierung im anglo-amerikanischen Entwurf, die Feindstaaten müssten "at whatever cost to themselves" Wiedergutmachung leisten, durch den Satz "to the extent of their utmost capacity" zu ersetzen. Hiermit wurde die Bedeutung der Zah-

⁵²⁰Entwurf der Reparationsbestimmungen, 1. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 213, S. 779-780. Vgl. das Memorandum von Lloyd George, 29. 3. 1919, FRUS, PPC V, S. 19-20, das als Sofortzahlung für 1919 und 1920 einen Betrag von einer Milliarde Pfund (5 Milliarden Dollar bzw. 10 Milliarden Goldmark) vorschlugte.

⁵²¹Minutes of the Experts, 1. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 215, S. 783; vgl. Klotz, Guerre, S. 139-142.

⁵²²Minutes of the Experts, 2. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 219, S. 790, 796, 797.

⁵²³Ebda., S. 795, 797.

lungsfähigkeit noch einmal unterstrichen - weswegen Klotz und Loucheur auch ablehnten.⁵²⁴

Montagus Argumentation war in der Sitzung von dem Interesse geleitet, einerseits das Mögliche für sein Land zu sichern, andererseits Flexibilität mit Blick auf die deutsche Leistungsfähigkeit zu demonstrieren. Es konnte in seiner Sicht nicht darum gehen, Deutschland unter ein finanzielles Diktat zu zwingen. Daher blieb Montagu auch in der Frage der Nahrungsmittellieferungen hart, die die französische Delegation aus dem Plan streichen wollte; dies komme nur in Frage, wenn die Höhe der ersten beiden Jahresraten von 1 Milliarden Pfund verringert werde. Der britische Vertreter zeigte sich auch nicht bereit, von Deutschland die Auslieferung von Vieh im Rahmen von Restitutionen zu verlangen, die Paris gesondert von den Reparationen behandelt wissen wollte.⁵²⁵

Im weiteren Verlauf der Expertenrunde drang der britische Unterhändler nicht mit seinem mehrfach vorgebrachten Wunsch durch, zur Diskussion der Schadenskategorien überzugehen. Welche Rolle die Festlegung der Schadenskategorien in der britischen Planung spiele, zeichnete sich darin ab, daß die Briten mit ihr offenbar das Problem der Zahlungsfähigkeit und der Zeitspanne der Zahlungen zumindest teilweise lösen wollten. So erwiderte Montagu auf eine Frage von Davis: "It is my idea that the Commission would make the entire bill payable, spreading it over thirty years in the manner which it deemed the most equitable."⁵²⁶ Wenn unter diesen Umständen die Zahlungsfähigkeit Deutschlands beachtet werden sollte, bedeutete Montagus Einlassung im Klartext, daß die Festlegung der Schadenskategorien so aussehen mußte, daß diese auch innerhalb von 30 Jahren gezahlt werden konnten.

Tatsächlich bezog sich auch der erste britische Entwurf zu den Kategorien vor allem auf die Personenschäden; der zweite Entwurf weitete diese noch einmal aus.⁵²⁷ Demgegenüber berücksichtigte der US-Entwurf die Personenschäden - darunter, wie vereinbart, Pensionen - in geringerem Ausmaß zugunsten von Sachschäden und Schäden durch Rechtsverletzungen.⁵²⁸ Angesichts dieser Entwicklung ist die Vermutung nicht ganz abwegig, daß die Briten versuchten, ihren Erfolg in der Angelegenheit der Pensionen auszunutzen und auszuweiten, dabei auf Kosten der französischen Position.⁵²⁹

Dieses Vorgehen der Briten verdichtete sich in der Expertenkonferenz am 3. April, in der Lord Sumner als britischer Vertreter den US-Vorschlag zu den Schadenskategorien nur bis zu dem Ausmaß akzeptierte, das im britischen Entwurf niedergelegt war, und Montagu als Begründung die Instruktionen Lloyd Georges anführte. Auch verwies Sumner - nur sehr fraglich zu recht - darauf, die Regierungschefs hätten lediglich Sach- und Personenschäden akzeptiert.⁵³⁰ Zum technischen Aspekt schlugen die Briten vor,

⁵²⁴Ebda., S. 795.

⁵²⁵Ebda., S. 792-793.

⁵²⁶Ebda., S. 790, 797.

⁵²⁷Erster britischer Entwurf zu Schadenskategorien, undat., vermutl. 1. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 225, S. 805-806, vgl. den zweiten Entwurf vom 2. 4., ebda., Doc. 226, S. 806-807.

⁵²⁸Vgl. den ersten und zweiten amerikanischen Entwurf (undat. bzw. 3. 4. 1919), Burnett, I, Doc. 214, S. 780-781 und Doc. 228, S. 809-810.

⁵²⁹Auf diesen Hintergrund dürfte sich der Verdacht des US-Wirtschaftsexperten McCormick bezogen haben, Lloyd George spiele ein taktisches Spiel: Diary 2. 4. und 3. 4. 1919, PW 56, S. 535, 579-580.

⁵³⁰Minutes of the Experts, 3. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 230, S. 812-813. Wilson hatte zwar im Rat der Vier am 1. April auf die Formel hingewiesen, doch eine formelle Entscheidung gab es nicht (Mantoux I, S. 109).

die Kategorien als Interpretation von Artikel 2 der Reparationsbestimmungen aufzuführen, diese damit auch in den Friedensvertrag einzubeziehen.

Auf der Grundlage eines anglo-amerikanischen Memorandums, abgefaßt nach der Expertensitzung am 4. April, wurde die Reparationsfrage am Morgen und Nachmittag des 5. April im Viererrat diskutiert.⁵³¹ In diesen beiden Besprechungen, die sich als die entscheidenden herausstellen sollten, bot vor allem der britische Premierminister eine verwirrende Darstellung seiner Argumente und Positionen.

Gleich zu Beginn der Sitzung verwies Lloyd George in der Diskussion um die Kriegsschuld Klausel auf seine zunehmend prekär werdende innenpolitische Position. Er habe Clemenceau einen Bericht über eine vehemente Debatte vom 2. April im Unterhaus über die Reparationen zukommen lassen.⁵³² - In dieser Parlamentssitzung hatte die konservative Mehrheitsfraktion, empört über einen in der moderaten britischen Presse erschienenen Bericht über Lloyd Georges Fontainebleau-Memorandum, den Premier zur Erfüllung seiner Wahlversprechen aufgefordert.⁵³³

Lloyd George erklärte, die aktuelle Fassung von Artikel 1 der Reparationsbestimmungen über die Kriegsschuld reiche nicht aus, um innenpolitischen Problemen in Großbritannien und Frankreich begegnen zu können. Er wiederholte, wie entscheidend es sei, daß Deutschland zuallererst seine Verpflichtung zur allumfassenden Wiedergutmachung *anerkenne* - eine Formulierung, die Clemenceau zuvor angeregt hatte.⁵³⁴ Sei dies geschehen, könne man die Frage der Zahlungsfähigkeit angehen; sie alle wüßten, so bemühte sich Lloyd George um Konsens - daß Deutschland nicht mehr bezahlen könne als in dem Vertragsdokument verlangt. Doch setzte Lloyd George hier noch einmal nach: die Deutschen müßten ihre Verpflichtung hinsichtlich der Kriegskosten anerkennen. Doch mit diesem listigen Versuch prallte der Premier an House ab, der aufgepaßt hatte.⁵³⁵

Als Finanzminister Klotz kritisierte, der in Artikel 3 aufgeführte Zahlungszeitraum von 30 Jahren sei unvereinbar mit der Forderung nach umfassender Wiedergutmachung, und seine Kritik auch auf die britische Position bezog, wies Lloyd George diese Interpretation zurück. Eine Begrenzung des Zeitraumes für die Zahlungen sei in dem vorliegenden Entwurf nicht enthalten, und auch die britischen Experten hätten dies, anders als Klotz unterstelle, nicht unterstützt.⁵³⁶

So weit war dies zwar richtig. Doch hatten die britischen Experten sich in der Konferenz am 2. April unscharf geäußert. Montagu hatte auf Davis' Frage, ob die Reparationskommission die Gesamtrechnung oder die Zahlungsfähigkeit Deutschlands, bezogen auf 30 Jahre, als Grundlage der 30 jährigen Zahlungen nehmen solle, geantwortet, er hoffe darauf, den Gesamtbetrag in 30 Jahren erhalten zu können - unter Verweis auf die Schadenskategorien. Aber dies war eine unbefriedigende Aussage geblieben. Die fran-

⁵³¹"Draft of General Clauses and Categories of Damage", 4.4. 1919, Burnett, I, Doc. 231, S. 817-821, auch in PW 56, S. 599-603.

⁵³²Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 151-152.

⁵³³Siehe dazu PW 57, S. 6-7, Anm. 7.

⁵³⁴Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 152.

⁵³⁵Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 152.

⁵³⁶Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 15

zösischen Vertreter hatten Montagu offenbar so verstanden, daß die Frist von 30 Jahren gleichzeitig die Begrenzung für die Berechnung der Gesamtsumme bilden würde.⁵³⁷

Lloyd Georges Intervention im Obersten Rat hatte nun den Vorzug, klarzustellen, daß die Zahlungsfähigkeit Deutschland nicht auf der Grundlage von 30 Jahren berechnet werden solle, sondern daß Deutschland, unabhängig vom Zeitraum, so viel zahlen müsse wie möglich. Der Premier trug allerdings mit einer Fülle von willkürlich anmutenden Beispielen nicht zu einer weiteren Verdeutlichung der britischen Position bei. Auch war seine Einlassung alles andere als konstruktiv, denn er sagte nicht, worauf die Reparationskommission ihre Berechnungen denn eigentlich gründen solle - ob auf die deutsche Zahlungsfähigkeit in 30, 40, 50 oder noch mehr Jahren. "Supposing Germany could pay 60 milliards in 40 years, but only 50 milliards in 30 years, we should not propose to limit the total that she must pay to 30 milliards". Norman Davis hatte völlig recht mit seinem Einwand, auch wenn die Reparationskommission auf liberaler Basis berechne, müsse sie auf irgendeiner Grundlage arbeiten können.⁵³⁸

Bei einem von mehreren angeführten Szenarien gab Lloyd George immerhin einen Hinweis, daß er einen Unterschied sah zwischen dem denkbaren Gesamtschaden, für den eigentlich Wiedergutmachung zu leisten wäre, und der geringeren deutschen Zahlungsfähigkeit: "By May 1921 the claims for reparation [der gesamte Reparationsanspruch der Sieger] would have been examined and adjusted. Suppose these amounted to 70 milliards of dollars and supposing the Commissioners [der Reparationskommission] thought that Germany could only pay 50 milliards of dollars."⁵³⁹ Hier wurde eine Differenz der Beträge deutlich; im französischen Dolmetscherprotokoll heißt es an dieser Stelle zusätzlich: "il faudra se contenter de ces 50 milliards. Une fois arrivé à cette conclusion, on peut examiner la période sur laquelle cette somme [50 Milliarden] devra être répartie."⁵⁴⁰ Laut britischem Protokoll wurde Lloyd George aber wieder unscharf: "Germany might be able to pay 60 milliards in 60 years, but only 30 milliards in 30 years: in this case she would have to pay the balance [den ausstehenden Betrag] after the end of 30 years."⁵⁴¹ Es war eine Realsatire.

Schließlich unternahm Lloyd George selbst einen Anlauf, Klarheit in das Dickicht der Grundsätze und Zahlen zu bringen, indem er einen modifizierten Textvorschlag unterbreitete. Demnach sollte die Reparationskommission die deutsche Zahlungsfähigkeit feststellen, einen Plan für periodische Zahlungen über 30 Jahre ausarbeiten, mit dem Recht, die jährlichen Zahlungen zu modifizieren und den Zahlungszeitraum zu verlängern.⁵⁴² In diesem Vorschlag war von einem hypothetischen Gesamtschaden keine Rede.

⁵³⁷Minutes of the Experts, 2. 4. 1919, Burnett, I, Doc. 219, S. 790, 796, 797. Diese Position war bekanntlich von den Amerikanern nicht einmal geteilt worden (vgl. Teil 2, Kap. 6. 4.).

⁵³⁸Rat der Vier, 5. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 22, vgl. S. 24; die Bemerkung von Davis auf S. 25.

⁵³⁹Rat der Vier, 5. 4. 1919, britische Notizen, FRUS, PPC V, S. 24.

⁵⁴⁰Rat der Vier, 5. 4. 1919, französisches Dolmetscherprotokoll, Mantoux I, S. 154.

⁵⁴¹Rat der Vier, 5. 4. 1919, britische Notizen, FRUS, PPC V, S. 24, diese Passage nicht im französischen Protokoll.

⁵⁴²Rat der Vier, 5. 4. 1919. Allerdings differieren die Quellen an diesem Punkt nicht unwesentlich. Am deutlichsten ist Lloyd Georges Vorschlag im britischem Protokoll von Hankey, das in FRUS, PPC V veröffentlicht ist (hier S. 25-26; Rat der Vier, 5. 4. 1919): Zunächst las Lloyd George den Text des geänderten Vorschlags vor, den Sumner entworfen hatte: "The Commission shall estimate Germany's capacity to pay in the future, and shall also concurrently draw up a schedule up to or within a period of 30 years, and

Angesichts der fortbestehenden Kritik von Norman Davis an diesem Konzept rief der Premier aus, man könne unmöglich die deutsche Zahlungsfähigkeit in den nächsten 30 Jahren bestimmen, weil Deutschland Jahre brauche, um auf die Beine zu kommen. Damit führte Lloyd George sein Argument letztlich selbst ad absurdum, denn wenn eine Berechnung der Zahlungsfähigkeit in absehbarer Zeit - also auch in den veranschlagten 2 Jahren bis 1921 - gar nicht möglich war, welches war dann die Grundlage für die Arbeit der Kommission? Vielleicht die Tatsache, daß die Deutschen, wie Lloyd George insinuierte, selbst sehr genau wüßten, was sie alles zerstört hatten?⁵⁴³ Wie sollte unter diesen Umständen eine materielle und moralische Stabilität der Friedensordnung entstehen - die Lloyd George doch nach eigenem Bekunden so wichtig war? Es schien, daß Lloyd George alles unternahm, um einen Frieden mit Deutschland zu einem Frieden der Illusionen werden zu lassen.⁵⁴⁴

Im Grunde zeigte die Flut von Argumenten und Einwürfen, das langatmige Durchspielen von Szenarien die Hilflosigkeit, ja Ausweglosigkeit des britischen Premierministers in einer prekären, aber von ihm selbst mitverursachten innenpolitischen und diplomatischen Lage. Voller Angst, zum Rücktritt gezwungen zu werden, aber unfähig, sich den Realitäten, auch den eigenen Fehlern zu stellen und etwa das Unterhaus in London zu konfrontieren⁵⁴⁵, fabulierte Lloyd George von Zahlungszeiträumen über 50 Jahre, finasierte, taktierte und brachte seine Mitdiskutanten zur Verzweiflung. Nicht umsonst waren es allein Franzosen und Amerikaner, die eine zumindest berechenbare Position einnahmen und auch durchhielten.

Schließlich behalf Lloyd George sich am Ende der Vormittagssitzung mit der fast verzweifelten Prognose, die Deutschen würden keine Schwierigkeiten bei den Zahlungen machen, da sie wüßten, daß sie zahlen müßten.⁵⁴⁶ Es war im Grunde genommen eine politische Bankrotterklärung, die der Waliser hier bot.

In der Nachmittagssitzung des 5. April fand sich Lloyd George in der komfortablen Situation wieder, daß erneut die französische Delegation die Initiative ergriff und House

this schedule of payment shall be communicated to Germany." Im Anschluß verdeutlichte der Premier: "First, you determine Germany's capacity to pay. Second, you try to get the amount within 30 years. And third, if you cannot get it in 30 years you extend the limit. But the basis of evaluation was Germany's total capacity to pay." Laut Dolmetscherprotokoll (Mantoux I, S. 156) verlangte der Premier, Deutschland müsse alles zahlen, was es zahlen sollte: "Il faut avant dire ce que l'Allemagne doit payer, essayer d'obtenir qu'elle le paie en trente ans et, si elle n'y parvient pas, se réserver le droit de prolonger la période." Auch die Formulierung im US-Protokoll in Dulles' Nachlaß (Burnett, I, Doc. 235, S. 828, Protokollant vermutlich Dulles selbst) ist nicht ganz eindeutig: "I propose to modify the text so that it will provide that the Commission will determine how much Germany should pay and then taking into account Germany's estimated capacity, shall require this payment in thirty years and have power to prolong the period if it turns out that all cannot be paid in this period." Hier ist nicht ganz klar, was die Grundlage für die Zahlungen sein sollte.

⁵⁴³Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 156-157; FRUS, PPC V, S. 26.

⁵⁴⁴Vgl. für die Zwischenkriegszeit die konzise Studie von S. Marks, *The Illusion of Peace. International Relations in Europe 1918-1923*, London 1976.

⁵⁴⁵Bezeichnenderweise meinte der US-Experte Lamont zwei Jahre später, seiner Ansicht nach hätte Lloyd George, „probably the most skilful politician of modern times“, größeres Vertrauen in seine eigene Stärke zeigen können. Die US-Experten appellierten vergeblich an Lloyd George, dem Unterhaus darzulegen, die Schätzungen der deutschen Zahlungsfähigkeit seien falsch gewesen. Ein solcher Schritt werde sein Ansehen noch erhöhen, Lamont, *Reparations*, S. 267-268. House notierte am 1. 4., Lloyd George sei ein "mischief maker who changes his mind like a weather-vane", *Diary* 1. 4. 1919, PW 56, S. 517.

⁵⁴⁶Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 158; FRUS, PPC V, S. 27; US-Protokoll, Burnett, I, Doc. 235, S. 829.

als US-Vertreter den unerträglichen Stillstand der Beratungen mit einem Zugeständnis auflöste.⁵⁴⁷

In Artikel 1 der Reparationsbestimmungen, auf die sich die Siegermächte nun engültig einigten, hieß es:

"The Allied and Associated Powers require *and the Enemy Powers accept* that the Enemy States at whatever cost to themselves make compensation for all the damages done to the civilian population of the Allied and Associated Powers, and to their property by the aggression of the Enemy States *by land, by sea and from the air*, and also for all damages resulting from permanent injury to the health of any of their nationals".

Erst nachträglich wurde die Formulierung "and the Enemy Powers accept" durch die folgenschwere Passage "and Germany accepts" ersetzt. Die Urheberschaft für den Krieg und seine Verbrechen, die die Mittelmächte ja insgesamt betraf, war mit diesem Schritt auf Deutschland allein zugespitzt; ein bislang einmaliger Vorgang in der Geschichte europäischer Friedensschlüsse.⁵⁴⁸

Artikel 2 der Reparationsbestimmungen lautete wie folgt: "The amount of damages *as set forth in the specific categories annexed hereto*, for which compensation is to be made, shall be determined by an Inter-Allied Commission ... The schedule of payment to be made by the Enemy States shall be set forth *by this Commission*, taking into account *in the fixation of the time for payment* their capacity for payment."⁵⁴⁹

Streng genommen, war hier der letzte Vorschlag von Lloyd George sogar noch einmal verschärft worden, demzufolge ja die maximale Zahlungsfähigkeit festgesetzt werden sollte. Die Zahlungsfähigkeit wurde nun lediglich bei der Festlegung der Jahresraten berücksichtigt; theoretisch waren damit Zahlungen über mehr als 5 Jahrzehnte denkbar. Der britische Premier steuerte schließlich noch einen anderen Vorschlag bei, der seiner Meinung nach die Zahlungsprobleme zum Teil lösen könne: man müsse den Deutschen erlauben, in Gütern zu zahlen, Gebäude wiederaufzubauen und Gerät wiederherzustellen.⁵⁵⁰ Tatsächlich hatte die deutsche Regierung Kompensationen in Form von Aufbauarbeiten in Frankreich und Belgien angeboten. Auf diesem Gedanke sollte Lloyd George nach Vorliegen der offiziellen deutschen Gegenvorschläge noch beharren, in der Absicht, daß der französische Reparationsanteil sich dadurch verringerte!

Die innenpolitische Spannung, in der Lloyd George sich befand bzw. wähnte, steigerte sich noch einmal durch eine Initiative des Unterhauses, die von der Presse noch angeheizt wurde. Ein Telegramm aus London mit 370 Unterschriften, datiert auf den 8. April 1919, erinnerte den Premier in Paris an sein Wahlversprechen, "to present the bill

⁵⁴⁷Vgl. Teil 2, Kap. 6. 6.

⁵⁴⁸J. Fisch, Krieg und Frieden im Friedensvertrag. Eine universalgeschichtliche Studie über Grundlagen und Formelemente des Friedensschlusses, Stuttgart 1979, S. 204; Dickmann, S. 4, 43-59. Die endgültige Formulierung von Artikel 231 des Versailler Vertrages lautete: "Die alliierten und assoziierten Regierungen erklären, und Deutschland erkennt an, daß Deutschland und seine Verbündeten als Urheber für alle Verluste und Schäden verantwortlich sind, die die alliierten und assoziierten Regierungen und ihre Staatsangehörigen infolge des ihnen durch den Angriff Deutschlands und seiner Verbündeten aufgezwungenen Kriegs erlitten haben."

⁵⁴⁹FRUS, PPC V, S. 34-35; kursiv im Original. Die unterstrichenen Passagen sind mit nur geringer Abweichung in der Formulierung aus der Note der Alliierten an Präsident Wilson vom 30. 10. 1918 übernommen, welche auch ein Bestandteil der Note Lansings an die deutsche Regierung vom 5. 11. 1918 war (vgl. Kap. 2. 1.).

⁵⁵⁰Rat der Vier, 5. 4. 1919, Mantoux I, S. 162; US-Protokoll, Burnett, I, Doc. 237, S. 834.

in full, to make Germany acknowledge the debt, and then to discuss ways and means of obtaining payment". Lloyd George wurde aufgefordert, seine ursprüngliche Intention zu bekräftigen, was er auch postwendend tat.⁵⁵¹ Dieser Schritt dürfte ihm nicht mehr allzu schwer gefallen sein, nachdem die Entscheidung im Rat der Vier für Großbritannien positiv ausgefallen war. Mit der Kriegsschuld Klausel in der Tasche konnte der Regierungschef vor dem zuvor aufgebrachten Unterhaus triumphieren.⁵⁵² Dies sollte außerordentliche Folgen für die Rolle des besiegten Deutschland in der Friedensordnung haben. In der Reparationsfrage trifft das harte Urteil über den Premier ohne Frage zu: "Lloyd George wurde.. nicht der große Mann der Stunde, sondern der Gefangene seiner eigenen Wahlversprechen."⁵⁵³ Man könnte hinzufügen, er wurde auch zum Opfer seiner fehlenden politischen Courage, etwas, wozu ihm die amerikanischen Experten händelnd geratend hatten.

7. Großbritannien und die Frage einer Aufteilung Deutschlands im Westen

7. 1. Großbritannien, die Rheinlanddebatte und die britisch-französische Garantie

7. 1. 1. Ein neues Elsaß-Lothringen? Großbritannien und die französische Rheinpolitik bis zur Londoner Konferenz im Dezember 1918

In den vorbereitenden Arbeiten im Londoner Foreign Office spielte das Schicksal des Rheinlandes so gut wie keine Rolle. Es war weitgehend unstrittig, daß Deutschland Elsaß-Lothringen wieder an Frankreich abtreten mußte, auch wenn Lloyd George sich zu diesem Ziel offiziell erst in seiner Rede am 5. Januar 1918 bekannte. Damit war es in London akzeptiert, daß der Rhein bis zur Höhe des Flusses Lauter westlich von Karlsruhe die Grenze zwischen Deutschland und Frankreich bilden würde. Doch eine Veränderung des politischen Status westlich oder östlich des Rheins nördlich Karlsruhe war kein Teil der britischen sicherheitspolitischen Überlegungen.

Die ersten französischen Versuche, die Rheinfrage als Kriegsziel zu thematisieren, gingen weniger von der Pariser Regierung unter Ministerpräsident René Viviani als von publizistischen Kreisen um den Nationalisten Maurice Barrès aus.⁵⁵⁴ Diese Agitation griff der britische Botschafter in Paris, Lord Bertie, in einigen besogten Notizen an seine Regierung in London auf.⁵⁵⁵

⁵⁵¹Telegramm von Unterhausabgeordneten an Lloyd George, 8. 4. 1919, Burnett I, S. 866. Lloyd Georges Telegramm vom 9. 4. 1919, ebda., S. 867, Anm. 1. Vgl. Birdsall, S. 257.

⁵⁵²Lentin, S. 76-80: he "would be able to save...his political skin".

⁵⁵³Kluxen, Geschichte Englands, S. 743. Folgendes Urteil wäre auf die Reparationen einzuschränken: Er "verhinderte nicht, daß die Idee eines allseitig gerechten Friedens verraten wurde". Ähnlich H. Herzfeld, Nach 40 Jahren. Die Pariser Friedensschlüsse, in: Politische Studien 7/1959, S. 427.

⁵⁵⁴W. A. McDougall, France's Rhineland Diplomacy, 1914-1924. The Last Bid for a Balance of Power in Europe, Princeton 1978, S. 16-17, 23. Bereits in diesem Stadium signalisierte die russische Regierung Unterstützung für eventuelle französische Ziele am Rhein.

⁵⁵⁵Kreise der französischen Rechten, aber auch im Außenministerium forderten die Schwächung Preußens und die Aufsplitterung des deutschen Staatsgebietes. In einer Denkschrift des Quai d'Orsay vom 25. 10. 1918 hieß es: "Pour assurer à l'Europe une paix durable, il faut détruire l'oeuvre des [sic] Bismarck, qui a crée une Allemagne militarisée, bureaucratisée, méthodique, sans scrupules, une formidable machi-

Seit dem Januar 1917 verfolgte auch die französische Regierung unter Aristide Briand den Plan, einen rheinischen Pufferstaat zwischen Frankreich und Deutschland zu errichten. Briand instruierte den französischen Botschafter in London, Paul Cambon: "À nos yeux, l'Allemagne ne doit plus avoir qu'un pied au delà du Rhin." Die Festlegung der Zukunft der linksrheinischen Territorien, ihre Neutralität, ihre provisorische Besetzung müsse zwischen den Alliierten diskutiert werden, aber Frankreich solle dabei als direkt betroffenes Land die führende Stimme haben.⁵⁵⁶ Cambon übermittelte den Plan seiner Regierung dem britischen Außenminister Balfour zunächst nicht, auch nachdem Frankreich für sein Rheinprojekt bereits definitive Unterstützung in Moskau erhalten hatte: im Petersburger Vertrag mit dem zaristischen Rußland vom 10. März 1917.⁵⁵⁷ Doch diese Unterstützung war nach der Machtergreifung der Bolschewisten nichts mehr wert; und so mußte Frankreich nach Mitteln und Wegen suchen, das britische (und amerikanische) Einverständnis zu erlangen.

Außenminister Balfour erfuhr erst einige Monate später⁵⁵⁸ von dem französischen Rheinplan, in einem Gespräch mit Botschafter Cambon am 2. Juli 1917.⁵⁵⁹ Wie Balfour

ne de guerre" (zit. bei G. Steinmeyer, Die Grundlagen der französischen Deutschlandpolitik 1917-1919, Stuttgart 1979, S. 115). Ein ähnlicher Tenor findet sich in einem Memorandum des ehemaligen Außenministers Hanotaux, 11. 11. 1918, ebda., S. 116. Die extreme französische Rechte gruppierte sich um die Publizisten Charles Maurras und den Abgeordneten Maurice Barrès und um die Zeitung "Action française". Siehe J. C. King, S. 2-11. Anders als P. Renouvin, Die Kriegsziele der französischen Regierung 1914-1918, GWU 17 (1966), S. 136, urteilt W. Loth, Geschichte Frankreichs im 20. Jahrhundert, Frankfurt 1992, S. 60 f.: bis auf einige Sozialisten und Bürgerliche habe das Gros der politischen Klasse die Kontrolle der Rheingebiete gefördert, entweder durch eine Grenzverschiebung oder die Etablierung eines separaten Staates. H. Köhler, Grundlagen und Konzeptionen der französischen Rhein- und Deutschlandpolitik von der Novemberrevolution bis zum Friedensschluß von Versailles, in: Problèmes de la Rhénanie 1919-1930. Die Rheinfrage nach dem Ersten Weltkrieg, o. Hg. Metz 1975, S. 62-69, kommt zu dem Schluß, trotz Clemenceaus zurückhaltender Kriegszielpolitik und trotz geringer Aktenbelege - viele Dokumente seien im Zweiten Weltkrieg verschollen - dürfte die Rheingrenze für Deutschland auch das Ziel seiner Regierung gewesen sein. Überzeugend scheint seine Beobachtung, nach dem Ausfall des russischen Alliierten habe die Rheingrenze noch an Bedeutung gewonnen. Die Rheinfrage sieht der Autor als "den neuralgischen Punkt" der deutsch-französischen Beziehungen an.

⁵⁵⁶Briand an Cambon, 12. 1. 1917, PNAFP, Doc. 2, S. 2. Vgl. McDougall, S. 21-23, Mermeix, Le combat des trois: notes et documents sur la conférence de la paix. Fragments d'histoire 1914-1919, Bd. 6, Paris 1922, S. 224-225.

⁵⁵⁷Siehe dazu den in PNAFP, Doc. 4, abgedruckten Notenwechsel zwischen Paris und Petersburg. Der russische Zar stimmte bereits am 30. Januar 1917 dem französischen Projekt einer Trennung der linksrheinischen Provinzen von Deutschland zu, mit dem Ziel einer dauerhaften strategischen Grenze gegen eine deutsche Invasion: Pokrovski an russischen Botschafter in Paris, 30. 1. 1917, ebda., S. 6, ferner Note des russischen Außenministers an den russischen Botschafter in Paris, 1. 2. 1917, ebda., S. 7. Der diplomatische Schriftwechsel gelangte Ende 1917 an die Öffentlichkeit, als die Bolschewisten die zaristischen Archive öffneten; Veröffentlichung der genannten Dokumente am 12. 12. 1917 im "Manchester Guardian" (Quelle für PNAFP). Vgl. Lloyd George, MC I, S. 252; Nicolson, S. 137; King, S. 12-13; Renouvin, Kriegsziele, S. 141 f; J. Bariéty, Vom Ersten zum Zweiten Weltkrieg, in: R. Poidevin/J. Bariéty, Frankreich und Deutschland. Die Geschichte ihrer Beziehungen 1815-1975, München 1982, S. 293; H. Köhler, Novemberrevolution und Frankreich. Die französische Deutschlandpolitik 1918-1919, Düsseldorf 1980, S. 189.

⁵⁵⁸Balfour im Unterhaus, 19. 12. 1918 und 16. 5. 1918, PNAFP, Doc. 4 und 6, S. 4, 8.

⁵⁵⁹Cambon gab Balfour die Instruktion Briands vom 12. 1. 1917 (s. o.) zur Kenntnis. Siehe Balfour an Bertie, 2. 7. 1917, PNAFP, Doc. 3, S. 3. Vgl. dazu Bertie an Balfour, 7. 7. 1917, BDFa, WW I, 3, Doc. 66, S. 128: Bertie berichtete, Ministerpräsident Briand sei in einer Sitzung der französischen Deputiertenkammer am 2. Juni 1917 vehement kritisiert worden, daß er den französischen Diplomaten in Moskau, Domergue, instruiert habe, "to claim not only Alsace-Lorraine, but a great part of the left bank of the Rhine". Vgl. McDougall, S. 23. In seinem Bericht an Balfour über französische Kriegsziele vom 21. 2.

an an den britischen Botschafter in Paris, Lord Bertie, schrieb, wünsche die französische Regierung "to see the territory to the west of the Rhine separated from the German Empire and erected into something in the nature of a buffer state". Unnachahmlich in seinem britischen Understatement, fügte Balfour hinzu: "I said nothing to encourage this rather wild project."⁵⁶⁰

Premierminister Lloyd George war später der Ansicht, Balfour habe der Abtrennung der linksrheinischen Gebiete von Deutschland keine besondere Bedeutung beigemessen und deshalb weder ihn noch das britische Kriegskabinett informiert. Er selbst, so der Premier weiter, habe von dem französisch-russischen Handel erst erfahren, als die Bolschewisten nach ihrer Machtergreifung Dokumente der Diplomatie des Zaren veröffentlicht hätten.⁵⁶¹ Daraufhin distanzierte sich Außenminister Balfour auch öffentlich in einer Unterhausdebatte in London von dem französischen Projekt. Am 19. Dezember 1917 sagte er im Unterhaus: "Never did we desire, and never did we encourage the idea, that a bit of Germany should be cut off from the parent State, and erected into some kind of independent republic or independent Government of some sort on the left bank of the Rhine, so as to make a new buffer State between France and Germany."⁵⁶² Im Mai 1918 wiederholte Balfour diese britische Ablehnung einer Aufsplitterung Deutschlands, bezog sich dabei auch auf die französisch-russischen Geheimverhandlungen im Winter 1917.⁵⁶³

Die französischen Regierungen unter Ribot, Painlevé und Clemenceau hatten unterdessen die Politik Briands öffentlich nicht fortgesetzt⁵⁶⁴, so daß die Londoner Regierung erst vor dem Waffenstillstand über die Rolle der Rheingebiete im Rahmen der französischen Sicherheitspolitik informiert wurde. Wie in Kap. 2. 2. bereits dargestellt, verlangte Marschall Foch während der Pariser Beratungen über die Waffenstillstandsbedingungen Ende Oktober 1918, die linksrheinischen Gebiete und die Brückenköpfe zu besetzen sowie eine militärisch neutrale rechtsrheinische Zone von 50 Kilometern einzurichten. Lloyd George, der diese Maßnahmen eigentlich für unklug hielt, gab angesichts der Hartnäckigkeit, mit denen Foch und Clemenceau auf dieser Forderung bestanden, nach.⁵⁶⁵ Der Premier stellte dabei klar, er verstehe eine Besetzung der linksrheinischen Gebiete nicht als Vorstufe zu einer Annexion.⁵⁶⁶ Allerdings bildete die britische Zustimmung zur Besetzung der Rheinlinie und der drei Brückenköpfe bei Mainz, Koblenz und Köln eine wichtige Voraussetzung dafür, daß Frankreich seine politischen Forderungen vorbringen konnte.

1917 (BDFA, WW I, 3, Doc 110, S. 191) erwähnte Bertie nur (a) the evacuation and rehabilitation by Germany of the occupied parts of France and of Belgium, and guarantees against future aggression; (b) the retrocession to France of Alsace and Lorraine; ... (d) the cession to France of the valley of the Saar; (e) the payment to France of a war indemnity".

⁵⁶⁰Balfour an Bertie, 2. 7. 1919, PNAFP, Doc. 3, S. 3-4.

⁵⁶¹Lloyd George, MC I, S. 253.

⁵⁶²Balfour im Unterhaus, 19. 12. 1917, PNAFP, Doc. 4, S. 4.

⁵⁶³Balfour im Unterhaus, 16. 5. 1918, PNAFP, Doc. 6, S. 8-9. Vgl. Bertie an Balfour, 3. 1. 1918, BDFA, WW I, 3, Doc. 177, S. 284.

⁵⁶⁴Siehe Bertie an Balfour, 28. 12. 1917, BDFA, WW I, 3, Doc. 167, S. 273: in den von Außenminister Pichon in der Deputiertenkammer vorgetragene Kriegsziele war nicht die Rede von der Abtrennung des Rheinlandes. Vgl. McDougall, S. 23-25.

⁵⁶⁵Oberster Kriegsrat, 1. 11. 1918, House, IP IV, S. 123-124. Vgl. Kap. 1. 2.

⁵⁶⁶Oberster Kriegsrat, 31. 10. 1918, französisches Dolmetscherprotokoll Mantoux, Launay, S. 105.

So verlangte die französische Regierung bereits in den am 26. November vorgelegten präliminaren Friedensbedingungen mit Deutschland, Garantien mit Blick auf das linke Rheinufer zu schaffen. Diese wurden mit "military neutralisation without political interference" umschrieben - was nichts anderes bedeutete als eine Abtrennung der Gebiete vom deutschen Staatsverband. Als Garantie für die Erfüllung der Vertragsbedingungen sollte deutsches Gebiet besetzt werden - welches wurde nicht gesagt -, und für das linke Rheinufer war ein besonderes Militäregime vorgesehen.⁵⁶⁷

Nur wenige Tage später, anlässlich der alliierten Besprechungen in London zur Vorbereitung der Friedenskonferenz, sah sich der britische Regierungschef mit der unverblühten französischen Forderung konfrontiert, die linksrheinischen Gebiete vom Deutschen Reich abzutrennen. Bemerkenswert war, daß nicht Clemenceau, sondern Marschall Foch dieses Projekt der Aufsplitterung Deutschlands vorbrachte. Foch war am 26. November 1918 von Clemenceau autorisiert worden, als technischer Berater der französischen Regierung ein Memorandum über die Frage einer deutschen Grenze am Rhein anzufertigen.⁵⁶⁸ Am 30. November - Clemenceau schob einen anderen Termin vor - kam Foch in einer Unterredung mit Lloyd George zur Sache: "Germany ought to be limited to the right bank of the Rhine".⁵⁶⁹ Fochs sichtliches Trauma war eine Wiederholung des deutschen Überfalls auf Frankreich und Belgien 1914, die er bei einem Fehlen adäquater Sicherheitsvorkehrungen für wahrscheinlich hielt.

Der Oberkommandierende argumentierte Lloyd George gegenüber demographisch und militärisch: rechts des Rheins hätte man es mit einer deutschen Bevölkerung von 65-75 Millionen Deutschen zu tun (ohne und mit Einbeziehung der Deutsch-Österreicher). Auf der linken Seite des Rheins - in Frankreich, Belgien, Luxemburg, Elsaß-Lothringen und den linksrheinischen deutschen Territorien käme man auf 55 Millionen. Auf diese Weise sei es zwar wahrscheinlich, daß in einer militärischen Auseinandersetzung mit Deutschland die Rheinlinie gehalten werde; bei einem deutschen "surprise attack" müsse Großbritannien jedoch zur Hilfe kommen.

Lloyd George demonstrierte gegenüber Fochs Darlegungen kühle Distanz, indem er sich auf eine Reihe kritischer Fragen beschränkte, was die Praktikabilität einer solchen Lösung anbelangte. Die Frage, ob denn die deutschen Provinzen links des Rheins unabhängig sein sollten, bejahte Foch im Grundsatz. Foch forderte zur Sicherheit vor Deutschland aber nicht nur eine territorial-materielle Garantie in Form der Rheingrenze ("une garantie d'ordre physique", wie die Franzosen auf der Friedenskonferenz sagen sollten), sondern auch eine militärisch-politische Garantie: nämlich ein Militärbündnis Großbritanniens mit Westeuropa - von den USA war nicht die Rede. Die Idee eines Militärbündnisses zur Wahrung des Kräftegleichgewichts in Westeuropa, die später auf der Friedenskonferenz noch eine wichtige Rolle spielen sollte, wurde erstmals von Foch

⁵⁶⁷Französischer Vorschlag für Friedenspräliminarien mit Deutschland, vom französischen Botschafter überreicht, 26. 11. 1919, Auszug auf engl. in PNAFP, Doc. 8, S. 10; Originaltext in DCP II, Doc. 48, S. 206, 214.

⁵⁶⁸J. J. Mordacq, Le ministère Clemenceau. Journal d'un témoin, III, Paris 1931, S. 79-80; King, S. 15-18. Bereits in zwei Notizen an Clemenceau (8. 10. und 16. 10. 1918) hatte Foch die "Rheinlandbesetzung als Pfandsicherung" gefordert (Köhler, Novemberrevolution, S. 199 f.); seit dem 21. 11. forderte Foch die Rheingrenze auch aus strategischen Gründen. Zum Memorandum vom 25. 11. 1918 G. Clemenceau, Größe und Tragik eines Sieges, Stuttgart u. a. 1930, S. 193; vgl. Birdsall, S. 30-34; McDougall, S. 38.

⁵⁶⁹Protokoll einer Unterredung Lloyd George-Foch, 30. 11. 1918, Lloyd George, MC I, S. 78-80.

zur Diskussion gestellt, nicht von britischer Seite. In eine solche "permanent mutual assistance between all countries of the west" unter Führung Großbritanniens, Frankreichs und Belgiens müßten die linksrheinischen deutschen Gebiete ungeachtet ihres politischen Status einbezogen werden.⁵⁷⁰

Auf die Frage des Premierministers, was Foch für den Fall vorschläge, daß die Bevölkerung der linksrheinischen Gebiete die geplante Lösung ablehne und den Verbleib im deutschen Staatsverband bevorzuge, plädierte Foch dafür, die Rheinprovinzen durch wirtschaftliche Anreize an die Alliierten anzubinden. Seine Besorgnis deutlicher ansprechend, fragte Lloyd George, "whether Marshal Foch did not fear the danger of creating a new Alsace-Lorraine on the other side, which would in course of years result in a new war of revenge?"⁵⁷¹ Foch erwiderte zwar, man müsse die Nationalgefühle und Neigungen der betroffenen Bevölkerung einbeziehen. Aber die aus britischer Sicht entscheidende Frage war in dieser offenen Diskussion angeklungen: konnte eine Friedensregelung gefunden werden, die die Gefahr eines Revanchekriegs bannen würde und dennoch genügend Sicherheit garantierte?

Die Anspielung Lloyd Georges auf das Problem Elsaß-Lothringen traf den Kern der Regelung zwischen Deutschland und Frankreich 1871, die keinen Frieden geschaffen hatte: die Annexion Elsaß-Lothringens durch das Deutsche Reich hatte eine Hypothek geschaffen, die eine Versöhnung zwischen Deutschland und Frankreich a priori unmöglich machte. Folgerichtig hatte ja die Diplomatie des deutschen Reichskanzlers Bismarck darin bestanden, Frankreich bündnispolitisch zu isolieren.⁵⁷² Diese Konstante, die eine der wenigen in der defensiv angelegten Gleichgewichtspolitik des deutschen Regierungschefs darstellte und weit über seine Regierungszeit hinaus beibehalten wurde, hatte nicht zuletzt zur französisch-russischen Annäherung⁵⁷³ beigetragen und - bei konsequenter Distanz Großbritanniens vom Kontinent - nachfolgend zur Isolierung Deutschlands. Mit anderen Worten: die Annexion der früheren Reichslande Elsaß-Lothringen war über den Weg der politischen Isolierung Frankreichs ein entscheidender Grund für die bündnispolitische Konstellation gewesen, die letztlich zum Ersten Weltkrieg führte.

Auch wenn Lloyd George dieses Bedingungsgefüge nicht im einzelnen ausführte, traf seine Schlußfolgerung ins Schwarze: ebenso wie ein revanchelüsternes und politisch-diplomatisch nicht befriedetes Frankreich aus verständlichen Gründen die Nachkriegsordnung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts und in den 14 Jahren vor dem Krieg nicht aktiv mitgetragen hatte, trüge nun ein Deutschland, das in territorialer und möglicherweise auch in anderer Hinsicht so beschnitten wurde, daß es sich nicht in die neu zu errichtende Friedensordnung einfügen würde, entscheidend zum Mißlingen ebendieser Friedensordnung bei.

Dies war der tiefere Grund dafür, warum der beschwörende Hinweis des britischen Regierungschefs auf die Gefahren eines neuen Elsaß-Lothringen in Europa geradezu einen Generalbaß der britischen Debattenbeiträge auf der Pariser Friedenskonferenz bildete.

⁵⁷⁰Ebda., S. 79; vgl. Hankey Diary, 4. 12. 1918, Roskill, Hankey, II, S. 29.

⁵⁷¹Protokoll einer Unterredung Lloyd George-Foch, 30. 11. 1918, Lloyd George, MC I, S. 79.

⁵⁷²Siehe zur Diplomatie Bismarcks z. B. Hildebrand, Reich, S. 13-146.

⁵⁷³G. F. Kennan, Bismarcks europäisches System in der Auflösung. Die französisch-russische Annäherung 1875-1890; Berlin 1981.

Gleichzeitig ist damit herausgehoben, warum in britischer Perspektive die weitestmögliche Beachtung des nationalen Selbstbestimmungsrechts bei den Einzelaspekten der Friedensregelung dringend geboten schien - mit Blick auf Deutschland, aber auch bei den anderen Konferenzfragen. Ein wesentlicher Unterschied zu der Position des US-Präsidenten war, daß die britischen Regierungspolitiker dabei die Beachtung des nationalen Selbstbestimmungsrechts nicht als einen Selbstzweck sahen - wie man bei Wilson gelegentlich den Eindruck gewinnen mochte⁵⁷⁴, sondern daß sie immer die Frage nach der Dauerhaftigkeit der Friedensordnung mitbeachteten und aus diesem Grund sogar manchmal eine Abweichung von diesem Prinzip für geboten hielten. Es war die Kriegsverhütung, der die zentrale Aufmerksamkeit Lloyd Georges vor und in Paris galt.

Wie Lloyd George über die Unterredung mit Marschall Foch schrieb, seien in ihr die Differenzen zwischen dem französischen und britischen Standpunkt über die linksrheinischen Gebiete deutlich geworden. Indem die Franzosen dieses Thema zuerst und noch vor Beginn der offiziellen Besprechungen am 1. Dezember 1918 aufgebracht hätten, sei die Bedeutung deutlich geworden, die sie ihm beigemessen hätten.⁵⁷⁵ Clemenceau wollte Foch die britische Reaktion ausloten lassen, mehr noch: die französische Regierung war vital daran interessiert, sich Lloyd Georges Unterstützung zu sichern, um auf diese Weise Präsident Wilson gestärkt gegenüberzutreten zu können.⁵⁷⁶ Doch Lloyd George ließ in dem Sondierungsgespräch Fochs keine Zustimmung erkennen. Zu der von Foch ins Spiel gebrachten Garantie zwischen Großbritannien und Frankreich äußerte der Premier sich auch nicht.

7.1. 2. Gleichgewicht am Rhein oder kooperative Sicherheit? Britische Sicherheitsplanungen und die Frage der Aufteilung Deutschlands im Westen am Vorabend der Friedenskonferenz

Auch der britische Generalstabschef Sir Henry Wilson, bei der Besprechung vom 30. November 1918 zugegen, war der Meinung, "Foch is going too far", und hielt die ablehnende Haltung von Lloyd George und Bonar Law fest. Andererseits hatte der britische General Verständnis für die strategischen Besorgnisse seines französischen Kollegen. Wilson selbst zog ein Verbot in Betracht, auf dem linken Rheinufer deutsche Truppen zu stationieren und auszuheben.⁵⁷⁷ Zwei Monate später, nach Beginn Friedenskonferenz, war Wilson indessen der Politik Fochs nähergekommen: "Foch is determined to stick to the line of the Rhine, and I agree that this is much the wisest, and in fact the only, plan until we have secured the fruits of victory."⁵⁷⁸

In einem Memorandum vom 2. Januar 1919, das dem Foreign Office am 15. Januar 1919 vorgelegt wurde, lehnte der britische Generalstab allerdings einen unabhängigen Pufferstaat auf dem linken Rheinufer ab. Für diesen Fall sah man endlose Intrigen von

⁵⁷⁴Vgl. Teil 2, Kap. 1. 2. und Kap. 8.

⁵⁷⁵Lloyd George, MC I, S. 80. In einem Memorandum vom 2. 12. 1918 forderte auch die Kommission für auswärtige Angelegenheiten der französischen Deputiertenkammer eine Reihe von Garantien am Rhein; zum Text siehe King, S. 19-20.

⁵⁷⁶Auf diese französische Taktik weist K. L. Nelson wohl zu Recht hin, *Victors divided. America and the Allies in Germany, 1918-1923*, Berkeley 1975, S. 69-73.

⁵⁷⁷Wilson Diary, 1. 12. 1918, Calwell II, S. 153.

⁵⁷⁸Wilson Diary, 26. 1. 1919, Calwell II, S. 166.

französischer Seite voraus wie auch praktische Schwierigkeiten. Als beste Lösung wurde ein militärisch neutralisiertes Rheinland im deutschen Staatsverband angeraten. Die Bevölkerung sollte vom Wehrdienst befreit werden. Als eine weitergehende militärisch-politische Sicherheit und Alternative zur Aufteilung Deutschlands im Westen empfahl der Generalstab eine Allianz Frankreichs mit Belgien, Holland und Luxemburg. Ohne ein solches Bündnis könne sogar ein neutraler Pufferstaat am Rhein nichts ausrichten, denn die "balance of man-power" sei überwältigend auf deutscher Seite. Hier griffen die britischen Militärplaner das Argument Fochs auf. Aus strategischen und wirtschaftlichen Gründen empfahl das Memorandum jedoch, den französischen Wünschen an der Saar entgegenzukommen.⁵⁷⁹ Deziert und durchaus weitsichtig sprach sich der britische Generalstab demnach für ein militärisch-politisches Gleichgewicht der Kräfte in Westeuropa aus, in das Großbritannien allerdings nicht direkt einbezogen wurde, sondern an dessen Entstehung es auf der Friedenskonferenz mitwirken sollte. Bezeichnenderweise sollte London an dem geplanten Bündnis nicht teilnehmen.

In einem Kommentar begrüßte der Deutschlandexperte Headlam-Morley die Empfehlung, einen unabhängigen Pufferstaat auf dem linken Rheinufer, den der Experte selbst "politically unsound" nannte, zurückzuweisen. Headlam-Morley verwies zur Begründung auf den Wiener Kongreß, auf dem Grenzen vor allem nach strategischen Gesichtspunkten gezogen worden seien, und nannte als Beispiel die Gründung der Vereinigten Niederlande als Barriere gegen Frankreich. Dieses System sei jedoch zusammengebrochen. Es war bemerkenswert, daß Headlam-Morley, der eine große Sympathie für eine von Wilsonschen Prinzipien inspirierte Diplomatie hegte, einer Politik ihre Berechtigung absprach, die allein ein strategisches Gleichgewicht der Kräfte im Sinn hatte.

Ein politisch unterfüttertes Gleichgewicht der Kräfte - eine Allianz Frankreichs mit den Benelux-Staaten - lehnte Headlam-Morley zwar nicht ab. Doch er bemerkte, in dem Papier des Generalstabes sei nicht die Rede von dem "establishment of a more general system by which all States could enter into a permanent alliance with one another with a general mutual guarantee of their territory and protection against by any single one". Diese umständliche Formulierung umschrieb nichts anderes als das System der kollektiven Sicherheit, das US-Präsident Wilson errichten wollte und das eine wechselseitige territoriale Garantie der Mitglieder des Völkerbundes vorsah.⁵⁸⁰

Der britische Deutschlandexperte beschrieb die traditionelle europäische und die neue Wilsonsche Sicherheitskonzeption als Gegensätze - und seine Priorität war eindeutig: es sei zu hoffen, daß das Konzept der kollektiven Sicherheit "would supersede in a stronger and ... more permanent form the establishment of a partial alliance". Mit letzterem Begriff meinte Headlam-Morley das von den Militärs angeratene Bündnis Frankreichs mit Belgien, den Niederlanden und Luxemburg. Headlam-Morley ging aber an einer entscheidenden Stelle über die Perspektive des Generalstabes hinaus: sollte sich eine solche traditionelle Allianz doch als unumgänglich erweisen, müsse Großbritannien dazugehören. "We may indeed say that there is a universal agreement that *if international relations continue on the old footing, a permanent alliance between France, Belgium,*

⁵⁷⁹"Memorandum on the future Franco-German frontier", 2. 1. 1919, vorgelegt am 15. 1., BDFA, PPC 5, Doc. 122, S. 362. Vgl. Kap. 7. 2.

⁵⁸⁰Minute by Mr. Headlam-Morley, 16. 1. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 123, S. 363. Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 2.

and Graet Britain for defence against Germany is necessary. It is with the object of avoiding this, which would be in fact the perpetuation of the present division of Europe into two hostile camps, that the larger League of Nations is suggested."⁵⁸¹

Headlam-Morley zögerte nicht, einzugestehen, daß das Gleichgewicht der Kräfte in Europa - gegen Deutschland - nur gesichert werden könne, wenn Großbritannien verlässliche Bindungen mit dem Kontinent eingehe, also seine frühere Position des unabhängigen Balancehalters aufgebe. Doch er hoffte, daß diese Form der Sicherheitspolitik, die in seinen Augen die Gefahr einer Blockkonfrontation verschärfte, sich mit Gründung des Völkerbundes als überflüssig erweisen werde.

Dieses Dokument ist ein bezeichnendes Beispiel für den Einfluß, den Wilsons Sicherheitskonzeption auf eine Strömung des britischen außenpolitischen Denkens hatte. Der Foreign Office-Experte folgerte aus seiner Analyse: "This proposal of an alliance should, it is suggested, be kept in reserve as a second-best, supposing the larger scheme cannot be achieved, but it is strongly urged that the whole influence of His Majesty's Government should be used to bring about the larger league, which will make this partial alliance unnecessary."⁵⁸² Bei einer solchen Lösung konnte man hoffen, auch Deutschland in das entstehende Sicherheitsarrangement einzubeziehen, auch wenn Headlam-Morley diesen Gedanken nicht aufnahm. Worauf er auch nicht einging, war, daß das in Aussicht genommene System kollektiver Sicherheit britischen Interessen insofern entsprach, als Abrüstung ein wesentlicher Bestandteil sein würde und Großbritannien seine knappen finanziellen Mittel anderweitig verwenden konnte.

Ob aber auf diese Weise genügende Sicherheit vor Deutschland zu gewährleisten war, diese aus französischer Sicht entscheidende Frage konnte Headlam-Morley nicht beantworten. Wie wichtig er aber eine Versöhnung Deutschlands mit den Grundlagen der neuen Friedensordnung hielt, wird in seinem Zögern deutlich, was den Vorschlag des Generalstabes über eine Entmilitarisierung des linken Rheinuferes anging. Eine solche Konzeption hielt er nur für gerechtfertigt "on the assumption that Germany will remain a strong, vigorous, aggressive military power, but that France will remain peaceful and unambitious": Doch diese Annahme sei nur schwer zu rechtfertigen.

Von historischen Erwägungen geleitet, gab Headlam-Morley nämlich zu bedenken, Frankreich könne den Süden eines geschwächten Deutschland mit einer raschen Invasion bedrohen; eine Konstellation, die 200 Jahre lang für große Unruhe in Europa gesorgt habe. Damit meinte der Experte das auf Richelieu zurückgehende französische Interesse an einer Schwächung, ja Zersplitterung Mitteleuropas, zur Ausgestaltung der eigenen Vormachtstellung.⁵⁸³ Diese Bemerkungen zeigen, in welcher nahezu reflexhaften Weise die britische Sicherheitsplanung das Augenmerk auf jene Kontinentalmacht richtete, die als eine Bedrohung des Gleichgewichts erscheinen konnte. Daß Frankreich in dieser Rolle zumindest einkalkuliert wurde, war offenkundig; inwieweit dies auch einer Wahrnehmung der wirklichen Kräfteverteilung in Europa entsprach, die über die Lage des aktuell geschwächten Deutschland hinausverwies, stand auf einem anderen Blatt. Daß Headlam-Morley an das letztgenannte Szenario auch nicht vorbehaltlos glaubte, zeigt seine eigene Warnung, das Gleichgewicht der Kräfte müsse unter britischer Beteiligung gegen Deutschland gesichert werden.

⁵⁸¹Minute by Mr. Headlam-Morley, 16. 1. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 123, S. 363, Hervorh. von mir.

⁵⁸²Ebda..

⁵⁸³Zu Richelieu Kissinger, Vernunft, S. 59-64.

In jedem Fall wird in der Denkschrift eine eigentümliche Phase der Neuorientierung, des Übergangs in der britischen Sicherheitsplanung deutlich. Darin wurden Erwägungen des Gleichgewichts nicht ad acta gelegt, aber neue Formen, Sicherheit zu organisieren, ausführlich bedacht und begrüßt. Verbunden war dies, am Vorabend der Friedenskonferenz, mit der Wahrnehmung einer veränderten Rolle und gewandelter Interessen Großbritanniens bei der Errichtung einer dauerhaften Friedensordnung und der Rolle Deutschlands in ihr. Auch hat man den Eindruck, daß sich leise Zweifel und Bedenken ihren Weg bahnten, ob Großbritannien, einst die Hüterin des europäischen Gleichgewichts, dieser Aufgabe überhaupt noch nachkommen konnte.

Von solchen Erwägungen ganz unberührt, hatte Marschall Foch unterdessen am 10. Januar 1919, vor Beginn der Pariser Friedenskonferenz, seinen Standpunkt schriftlich unterbreitet. Sein Memorandum über die Rheingrenze ergänzte, was er mit Lloyd George besprochen hatte. Fochs hölzerne Denkschrift las sich als ein scharfer Kontrast zu den eleganten Überlegungen Headlam-Morleys, aber auch zu denen des britischen Generalstabes. Akribisch begründete der Oberbefehlshaber, warum die Rheingrenze für die Sicherheit Westeuropas unverzichtbar sei - eine Formulierung, die Großbritannien indirekt ansprach. Nach langen Ausführungen über den preußischen Militarismus, der Deutschland seit über 100 Jahren geprägt habe, über deutsche Untertanenmentalität und deutsches Überlegenheitsgefühl gelangte Foch zu der These, Deutschland werde auch als Republik für lange Zeit eine Bedrohung des Friedens darstellen.⁵⁸⁴

Sein Denken in demographischen und strategischen Kategorien unterstreichend, rechnete Foch vor, die Bevölkerung Deutschlands und Deutsch-Österreichs ohne Deutsch-Polen, Elsaß-Lothringen und ohne die linksrheinischen Gebiete betrage 75 Millionen Menschen, gegenüber 49 Millionen in Frankreich, Elsaß-Lothringen, Belgien und Luxemburg. Nahezu verzweifelt Ausschau haltend nach einem Gleichgewicht der Kräfte in Westeuropa, folgerte Foch, nur der Strom selbst könne einen Schutz vor der Übermacht jenseits des Rheins bieten. Rußland, das Deutschlands Kräfte im Osten gebunden habe, bis Großbritannien und die Vereinigten Staaten zu Hilfe gekommen seien, könne diese Aufgabe wegen der eigenen Schwäche nicht mehr übernehmen.

Doch war die materielle Seite der Sicherheit - die Rheingrenze - in Fochs Augen noch nicht genug: wie zuvor in London auch ging er einen Schritt weiter und wollte die "Entente" zu einer festeren militärischen Organisation machen, um das Gleichgewicht in Westeuropa wahren zu können. Fochs Memorandum benannte die Mitglieder dieser Entente zwar nicht konkret⁵⁸⁵, doch daß neben Frankreich und Belgien möglichst Großbritannien und die USA dazugehören sollten, klang an. Diese vier Länder sah Foch sogar als den Kern einer "Ligue des Nations du Droit" an. In Teil 2 ist ausgeführt, welche beigesteuerte Rolle Foch dem Völkerbund zumaß.⁵⁸⁶

Zusammengefaßt: die Aufteilung Deutschlands im Westen sowie eine aus der gegenwärtigen Entente ohne Rußland hervorgehende, um Frankreich als führende kontinentaleuropäische Macht gruppierte westeuropäische Allianz sollten die Sicherheit vor

⁵⁸⁴"Note remise par le Maréchal commandant en chef des Armées alliées aux Plénipotentiaires des Puissances", Memorandum Foch, 10. 1. 1919, französisch und engl. in PNAFP, Doc. 9, S. 10-24; auch in PW 55, S. 502-510, Auszüge bei Lloyd George, MC I, S. 254-258. Vgl. auch Tardieu, S. 163-164, Mermeix, Combat, S. 205-210.

⁵⁸⁵Anders als H. Nelson, S. 199, meint.

⁵⁸⁶Memorandum Foch, 10. 1. 1919, PNAFP, Doc. 9, S. 17. Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 2.

Deutschland und das Gleichgewicht der Kräfte gegen Deutschland in der Zukunft wahren helfen. Territoriale und bündnispolitische Zielsetzungen durchdrangen sich wechselseitig in dieser von Foch vorgetragenen, regional ausgerichteten Sicherheitskonzeption.⁵⁸⁷

7. 1. 3. Eine temporäre Abtrennung der Rheinprovinzen? Außenminister Balfour, Premierminister Lloyd George und die erste Phase der Rheinlanddiplomatie auf der Friedenskonferenz

Bevor Großbritannien auf der Friedenskonferenz mit der französischen Delegation über das Schicksal des Rheinlandes verhandeln konnte, legte Marschall Foch, kein offizieller Delegierter Frankreichs, noch einmal nach. Er forderte am 19. Februar, rasch präliminare Friedensbedingungen auszuarbeiten und sie den Deutschen zu diktieren. Dazu sollte auch die Festlegung der deutschen Grenzen gehören. Man müsse den Deutschen sagen, so gab ein britischer Offizier Fochs Position wieder, daß ungeachtet der politischen Zukunft der Rheinprovinzen "under no circumstances will the German Empire extend beyond the Rhine".⁵⁸⁸

⁵⁸⁷Vgl. auch G. Beyerhaus, *Die Europa-Politik des Marschall Foch*, Leipzig 1942. Seit Beginn der Besetzung des Rheinlandes im Dezember 1918 ermunterten einige französische Generäle - Gérard und Mangin sowie ihr Armeegruppenchef Fayolle, unterstützt von dem Generalkontrolleur der besetzten Gebiete, Tirard, separatistische deutsche Kräfte im Rheinland und in der Pfalz (Clemenceau, *Größe*, S. 150-73; K.-D. Erdmann, *Adenauer in der Rheinlandpolitik nach dem Ersten Weltkrieg*, Stuttgart 1966, S. 188 ff.; Köhler, *Novemberrevolution*, S. 225-257). Wie Dehio, S. 119, meint, hätte Frankreich die deutsche Einheit "am liebsten pulverisiert in dem Mörser eines neuen Westfälischen Friedens". Ähnlich der britische Deutschlandexperte Headlam-Morley über die französische Konferenzpolitik (an J. Bailey, 10. 5. 1919, J. Headlam-Morley, *A Memoir of the Paris Peace Conference 1919*, ed. by A. Headlam-Morley et al., London 1972, S. 102). Im pfälzischen Landau gab es separatistische Kreise um Dr. Dorten, in Köln um die Kölnische Volkszeitung. Oberbürgermeister Adenauer unterstützte nur zeitweilig eine Rheinlandautonomie (dazu H. Köhler, *Adenauer und die Rheinische Republik. Der erste Anlauf, 1918-1924*; Opladen 1986, ders., *Adenauer. Eine politische Biographie*; Berlin 1994). Die deutsche Rheinlandbewegung kulminierte in dem Putschversuch Dortens vom 1. Juni 1919 zur Gründung einer Rheinischen Republik. Die politische Kraft des deutschen Separatismus war jedoch schwach. Das Projekt der Zerstückelung Deutschlands hätte größere Anstrengungen erfordert. Der rheinische Separatismus illustriert letztlich, wie festgefügt die deutsche Einheit von 1871 war und empfunden wurde (K.-D. Erdmann, *Clemenceau, l'Allemagne et le problème d'une paix de droit*, in: *Clemenceau et la justice*, o. H., Paris 1983, S. 186). Dies unterstreicht auch kritisch der französische Historiker Jacques Bainville. Einer der prominentesten Kritiker des Friedenswerkes, warf er in seiner Schrift "Les conséquences politiques de la Paix" (Paris 1920) seinen Landsleuten vor, die Aufteilung Deutschlands nicht energischer verfolgt zu haben. Zwar habe Clemenceau "Deutschland so viel Böses wie möglich" zufügen wollen, sei aber "als Mann des Krieges nicht für den Frieden vorbereitet" gewesen (hier zit. nach der dt. Übersetzung von 1939: *Frankreichs Kriegsziel*, S. 74 f., S. 66 f.). Deutschland zu zerstückeln, habe Clemenceau nicht ernsthaft erwogen. So habe der Versailler Vertrag, "zu milde für das, was er an Härten enthält", einer zweiten Reichsgründung Vorschub geleistet (S. 46, 61-82). Die gerechte moralische Verurteilung, Zahlungsverpflichtung und territoriale Schwächung Deutschlands hätten notwendigerweise zur Revanche führen müssen. Da Deutschland im Kern erhalten geblieben sei, habe man ihm genügend Potential für die erfolgreiche Revision und die Zerstörung der europäischen Friedensordnung belassen (S. 83 ff.).

H. Schulze, *Weimar. Deutschland 1917-1933*, Berlin 1994, S. 21, 28, sieht den Grund, Deutschland intakt zu lassen, im erneuten "Auseinanderrücken West- und Osteuropas"; ähnlich Hildebrand über das "Mirakel des Deutschen Reiches", *Reich*, S. 390-96. Für die vergleichbare Konstellation bei Reichsgründung prägte Dehio, S. 194, die Formel vom "Wellental" der europäischen Geschichte; es gibt auch den Begriff der "Krimkriegssituation": A. Hillgruber, *Otto von Bismarck. Gründer der europäischen Großmacht Deutsches Reich*, Göttingen 1978, S. 107.

⁵⁸⁸Memorandum über eine Unterredung mit Marschall Foch, 19. 2. 1919. Der Text wurde von dem britischen General du Cane verfaßt, Verbindungsoffizier im Stab der alliierten Oberbefehlshaber, der sie

Zwei Tage später, am 21. Februar, berieten britische und amerikanische Experten darüber, ob es sinnvoll sein könnte, territoriale Ansprüche Frankreichs zu unterstützen, die über die Rückgewinnung Elsaß-Lothringens hinausgingen. Diese Frage verneinten beide Delegationen unter der Voraussetzung, daß Frankreich ein angemessener Schutz seiner Grenze mit Deutschland garantiert werden könne. Als Schutzmaßnahmen genannt wurden der Abbau militärischer Einrichtungen, Befestigungen und strategischer Eisenbahnlinien auf dem linken Rheinufer.⁵⁸⁹ Diese Position befand sich im Einklang mit der des britischen Generalstabes, der am 19. Februar seine Analysen vom Januar 1919 wiederholt hatte: "While the French claim to the Rhine frontier cannot be supported, it is considered essential that all the German territory on the left bank of the Rhine should be "de-militarised".⁵⁹⁰

Wenige Tage später, am 25. Februar, präsentierte André Tardieu, der auf der Konferenz als Clemenceaus rechte Hand agierte, in einer Denkschrift über die Rheingrenze dann den offiziellen Standpunkt der französischen Delegation.⁵⁹¹ Tardieu hatte Außenminister Balfour bereits Anfang Februar in einer kürzeren Note auf die französischen Ziele am Rhein vorbereitet.⁵⁹² Die britische Regierung konnte nunmehr davon ausgehen, daß auch Ministerpräsident Clemenceau die Rheingrenze für Deutschland unterstützte - wenn auch nicht die Annexion der linksrheinischen Territorien durch Frankreich.⁵⁹³

Lloyd George übermittelte (Lloyd George, MC I, S. 258); Colonel House erhielt sie von dem britischen Generalstabschef Henry Wilson und kabelte sie sofort an Präsident Wilson, 19. 2. 1919, PW 55, S. 212-213, Zit. 213.

⁵⁸⁹"Record of Meeting held at the Hôtel Crillon", 21. 2. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 82, S. 312-313.

⁵⁹⁰"General Staff Desiderata regarding Territorial Adjustments", 19. 2. 1919, DBFA, PPC 1, S. 77.

⁵⁹¹"Mémoire du Gouvernement français sur la Fixation au Rhin de la Frontière occidentale de l'Allemagne et l'Occupation interalliée des Ponts du Fleuve", undat., der britischen Delegation am 25. 2. 1919 übergeben, Tardieu, S. 165-184; französischer und englischer Text auch in PNAFP, Doc. 10, S. 25-41, 41-57, deutsche Fassung in: Die französischen Dokumente zur Sicherheitsfrage 1919-1923; Berlin 1924, S. 9-27. Mowat, A History of European Diplomacy 1914-1925, New York 1931, S. 143, charakterisiert Tardieu zu Recht als "Clemenceau's right-hand man".

⁵⁹²"Short Note for Mr. Balfour on the Subject of the Left Bank of the Rhine", undat., DCP VII, S. 60-71; das Memorandum wurde am 20. 1. 1919 ausgearbeitet und Balfour vermutlich am 9. 2. übergeben (McDougall, S. 38-39); Balfour sprach darüber wahrscheinlich am 9. 2. mit House, siehe House Diary, 9. 2. 1919, IP IV, S. 356. Köhler, Novemberrevolution, S. 259, weist unter Hinweis auf den Nachlaß Tardieus auf ein Treffen Clemenceaus und Tardieus mit Lloyd George und Balfour am 6. 2. hin. Nicht ganz ausgeschlossen ist, daß die britischen Politiker bereits an diesem Tag Tardieus kurze Denkschrift erhielten. Am 10. und 17. 2. traf Tardieu sich dann unter vier Augen mit Balfour (Tardieu, S. 190).

⁵⁹³Clemenceau, der die Rheingrenze für Deutschland öffentlich nie forderte, blieb diesbezüglich während der Konferenz auffallend passiv. Es ist nicht mit letzter Sicherheit zu sagen, ob er selbst die Abtrennung der linksrheinischen Gebiete überhaupt anstrebte (Sharp, S. 107). Lloyd George, MC I, S. 253, 265, vermutete dieses Ziel bei Clemenceau; dieser habe in einer Unterredung vom 7. 3. 1919 (S. 189) gesagt, "the more separate and independent republics were established in Germany the better he would be pleased". Birdsall, S. 204, verweist auf "Clemenceau's insistence that the separation of the Rhenish provinces must be *permanent*". D. R. Watson, Clemenceau. A political Biography, Plymouth 1974, S. 352 f., und ders., Treaty, S. 68, 71, sieht demgegenüber taktische Absichten; der Premier sei von einem Kompromißfrieden ausgegangen und habe in der Rheinfrage Verhandlungsmacht aufbauen wollen; ähnlich D. Stevenson, French war aims against Germany 1914-1919, Oxford 1982, S. 159. Clemenceau selbst sagte im Rückblick über die Rheinpolitik: "The policy of Foch and Poincaré was bad in principle." (Watson, Clemenceau, S. 353), ähnlich Clemenceau zu Martet im Jahre 1929 (Clemenceau spricht. Unterhaltungen mit seinem Sekretär Jean Martet, Berlin 1930, S. 182). Auch H. Nelson, S. 207, sieht Taktik im Spiel, Rücksicht auf die französische Innen- wie Außenpolitik. Clemenceau und Tardieu hätten als pragmatische Staatsmänner gewußt, ein unabhängiges Rheinland kaum mit französischer Hilfe halten zu können. Nach erfolglosem Handel hätten sie sich vor ihren extremeren Landsleuten leichter verantworten können. Man-

Tardieu argumentierte zwar diplomatischer als Foch, aber, wie Lloyd George meinte, in der Sache ebenso hart.⁵⁹⁴ Gleichsam wissenschaftlich kämpfte Tardieu auf 20 Seiten um die französische Sicherheit, um greifbare Garantien.

Tardieu setzte die Sicherheit Frankreichs mit der Sicherheit aller westlichen Demokratien gleich. Es müßten Vorkehrungen gegen ein gemeinsames Risiko getroffen werden. Indem Tardieu vorgab, im "intérêt général" zu sprechen, versuchte er London und Washington die Akzeptanz der Pariser Forderungen zu erleichtern. Gleichzeitig wies er zurück, daß Frankreich eine Annexion linksrheinischer Gebiete anstreben könne: es handle sich allein darum, Deutschland seine "instruments offensifs" abzunehmen.⁵⁹⁵

Tardieu brachte eine Fülle historischer Argumente, warum der Rhein stets entscheidend für eine militärische Auseinandersetzung zwischen Preußen bzw. Deutschland und Frankreich gewesen sei, und griff dabei auch auf ältere britische Argumente aus der Zeit des Wiener Kongresses zurück. Wie Foch verwies Tardieu auf die Bevölkerungszahlen westlich und östlich des Rheins, auf die Gefahr einer zukünftigen deutsch-russischen Annäherung. Die Frankreich bislang angebotenen Sicherheitsmaßnahmen - eine Begrenzung der deutschen Rüstung und die Gründung des Völkerbundes - seien ungenügend. Aus allem folge zwingend, daß Frankreich "*une garantie d'ordre physique*" benötige: deutsche Truppen müßten vom Rhein ferngehalten werden, der Fluß müsse die deutsche Westgrenze bilden. Schließlich sollten die strategisch wichtigen rheini-

che französische Historiker meinen, Clemenceau habe sich Marschall Foch zunächst angeschlossen: Renouvin, *Kriegsziele*, und Duroselle, *La France et les Français, 1914-1920*, Paris 1972, S. 325, dagegen Köhler, *Novemberrevolution*, S. 189-215. Foch im Vordergrund sieht auch Bariéty, *Relations*, S. 28-45. Letztlich ist es aber doch unwahrscheinlich, daß Clemenceau und die französische Delegation lediglich eine Verhandlungsmacht aufbauen wollten. Man wollte austesten, wie weit die Verbündeten mitgingen, und hätten diese einer Separation der Rheinprovinzen zugestimmt, hätte die französische Delegation sicher nicht nein gesagt. Natürlich war die Arbeitsteilung innerhalb der Delegation raffiniert; Clemenceau schickte Tardieu vor und konnte sich, da eine Zustimmung der Briten und Amerikaner sehr fraglich war, diesen noch als gemäßigt präsentieren, auf die französische Rechte verweisen. Die in Teil 2, Kap. 7. 1. beigebrachten Quellen zeigen, daß Clemenceau offenbar noch schärfer als Tardieu auftrat und eine dauerhafte Abtrennung der linksrheinischen Provinzen forderte. Dies mag Taktik gewesen sein, doch eine temporäre Abtretung dürfte Clemenceau selbst befürwortet haben.

Angesichts des britisch-amerikanischen Widerstands beharrte Clemenceau aber nicht auf dem Projekt der Aufteilung. Clemenceau hätte zwar, wie er im Rat der Vier sagte, gegen einen spontanen Zerfall Deutschlands nichts unternommen (23. 5. 1919, Mantoux II, S. 188), war aber letztlich nicht bereit, für das unsichere Projekt der Zerstückelung Deutschlands im Westen die Einheit der Sieger zu riskieren. Er legte auf die alliierte Einheit einen mindestens ebenso großen Wert wie auf seine territoriale Deutschlandpolitik (Watson, Clemenceau S. 338). Clemenceau selbst sagte später: "In Wahrheit stand bei den Verhandlungen über die Rheingrenze nur eins auf dem Spiel, die Auflösung der Bündnisse, und das, ich sage es ganz offen, habe ich nicht gewollt." Dies sei ein Vorschlag gewesen, "*den mir niemand zu machen wagte*", Clemenceau, *Größe*, S. 179 (Hervorh. im Orig.). Clemenceau steckte jedoch erst zurück, als Lloyd George - für ihn überraschend - eine anglo-amerikanische Sicherheitsgarantie für Frankreich vorschlug (s. u.). Der französische Ministerrat verzichtete dann gegen den Widerstand Marschall Fochs auf die Rheingrenze (Köhler, *Grundlagen*, S. 84). Die Sicherheitsgarantie und die Rheinlandbesetzung rückten in den Vordergrund.

⁵⁹⁴Lloyd George, *MC I*, S. 258-260. H. Nelson, S. 205, in seiner Untersuchung vergleichsweise profranzösisch, hält das Memorandum für "powerful" und "persuasive". Es ist allerdings nicht einzusehen, warum die Denkschrift wesentlich verhandlungstaktischen Zielen gedient haben sollte (S. 207). Der Autor hält Tardieu auch für kompromißbereiter als Clemenceau (S. 206-208); an dieser Stelle sollte aber die französische Verhandlungstaktik durchaus bedacht werden - insbesondere gegenüber Colonel House. Vgl. auch McDougall, S. 59.

⁵⁹⁵Mémoire, PNAFP, S. 25; Tardieu, S. 165.

schen Brückenköpfe durch eine interalliierte Armee besetzt werden.⁵⁹⁶ Durch das Konzept einer gemischten Besatzungsarmee sollten Großbritannien und die USA als Garantemächte der französischen Sicherheit fest an Westeuropa gebunden werden. Auf diese Weise konnte verhindert werden, daß Frankreich in einem weiteren Krieg nicht nur einen Pufferstaat zwischen Großbritannien und Deutschland abgab.⁵⁹⁷

Entscheidend war es in französischer Sicht, einen neuen Krieg von vornherein zu verhindern und nicht erst nach einem erneuten Kriegsausbruch auf britische und amerikanische Hilfe zu warten und unterdessen Abnutzungskämpfe überstehen zu müssen. Gekonnt verwies Tardieu darauf, Großbritannien habe durch die Abrüstung Deutschlands zur See bereits entscheidende Sicherheitsvorkehrungen getroffen. Frankreich hingegen benötige ein Äquivalent zu Lande, wie Tardieu mit mathematischer Logik ausführte: "Pour la France, il s'agit, comme pour la Grande-Bretagne, comme pour les Etats-Unis, de créer une zone de sécurité. Cette zone, les puissances maritimes la créent par leurs flottes et par la suppression de la flotte allemande. La France, que l'Océan ne couvre point et qui ne peut pas supprimer les millions d'Allemands entraînés à la guerre, est obligée de la créer sur le Rhin, grâce à l'occupation du fleuve par une force interalliée."⁵⁹⁸

Die Frage nach dem politischen Status der von Deutschland abzutrennenden Rheingebiete unter alliierter Besatzung warf Tardieu in seiner Denkschrift nicht auf; zwei Anlagen beschäftigten sich allerdings mit den politischen und ökonomischen Perspektiven eines unabhängigen Rheinlandes.⁵⁹⁹

Nun sah sich die britische Delegation in Paris mit einer großen Herausforderung für die europäische Sicherheit konfrontiert. Die durch die französischen Forderungen entstandene "grave situation" bedrohte, wie Lloyd George später schrieb, den Erfolg der Friedenskonferenz.⁶⁰⁰ Außenminister Balfour, vorübergehend Chef der britischen Delegation, war zunächst sehr beunruhigt über die französischen Rheinland-Initiativen. Balfour, der bei den Vorbereitungen für die Friedenskonferenz einen scharfen Blick für das weiterbestehende machtpolitische Potential Deutschlands bewiesen hatte, teilte in mehreren Unterredungen mit Colonel House dessen Bedenken hinsichtlich einer Mißachtung des deutschen Selbstbestimmungsrechts. Gleichzeitig war Balfour sich mit dem US-Unterhändler einig in der Sympathie für Frankreich, angesichts dessen prekärer Lage

⁵⁹⁶Mémoire, PNAFP, S. 36; Tardieu, S. 178 (Hervorh. v. Autor), 184; Tardieu nennt Köln, Koblenz und Mainz nicht.

⁵⁹⁷McDougall, S. 58.

⁵⁹⁸Mémoire, PNAFP, S. 40; Tardieu, S. 182-183. Ebenso argumentierte Clemenceau am 27. 3. im Rat der Vier, Mantoux I, S. 45: "La Société des Nations nous est offerte comme un moyen de nous donner la sécurité: j'accepte ce moyen; mais si la Société des Nations ne pouvait pas donner des sanctions militaires à ses arrêts, il faudrait trouver cette sanction d'un autre côté... Sur mer, cette sanction est toute prête: l'Allemagne n'a plus de flotte. Il nous en faut une équivalente sur terre... Je vous supplie de comprendre mon état d'esprit... L'Amérique est loin, protégée par l'Océan. L'Angleterre n'a pas pu être atteinte par Napoléon lui-même. Vous êtes... à l'abri, nous ne le sommes pas." Im Juni 1919 erinnerte Clemenceau Lloyd George und Bonar Law daran, zwischen der britischen und französischen Bevölkerung existierte eine "différence de psychologie: vous êtes dans votre île, derrière le rempart de la mer, nous sommes sur le continent, avec une mauvaise frontière" (Rat der Vier, 13. 6. 1919, Mantoux II, S. 411). Die Sicherheitszone am Rhein sollte, wie Hartmann, S. 79, bemerkt hat, auch verhindern, daß eine schnelle deutsche Invasion "kriegsentscheidende französische Industriezonen" eroberte.

⁵⁹⁹Mémoire, Tardieu, S. 184-188.

⁶⁰⁰Lloyd George, MC I, S. 260.

und des demographischen Ungleichgewichts gegenüber Deutschland. Aus House's Aufzeichnungen geht nicht hervor, ob der britische Außenminister seine Ansicht teilte, die einzige Hoffnung für Frankreich, abgesehen von der Abrüstung Deutschlands, liege im Völkerbund, mit anderen Worten, in der kollektiven Sicherheit als Ersatz für Maßnahmen, das Gleichgewicht gegen Deutschland wiederherzustellen.⁶⁰¹ Jedenfalls ließ Balfour am 19. Februar im Gespräch mit House seine Sorge erkennen, man werde mit Paris in Schwierigkeiten geraten wegen der Forderung nach einer Rheinischen Republik. Wie Balfour House's Erwiderung aufnahm, ein Ausweg könne in einer Demobilisierung der deutschen Truppen und einer befristeten Okkupation der Brückenköpfe am Rhein bestehen, ist nicht überliefert.⁶⁰²

Balfour scheint die Lage neu bewertet zu haben, nachdem er zweimal mit Tardieu gesprochen hatte und dessen ausführliches Memorandum vom 25. Februar erhielt. Es veranlaßte ihn zu einer kurzen Denkschrift, die er House einen Tag später zukommen ließ. Balfour nannte Tardieus Schrift ein "able paper" und fügte hinzu: "I strongly recommend its perusal". Wie Balfour folgerte, habe er aus allen verfügbaren Informationsquellen den Eindruck gewonnen, die Franzosen seien "ready to modify their schemes for neutralizing the left bank of the river so as to make them more tolerable to British and American opinion. To this end they would be ready, I think, to abandon any plans for the permanent dismemberment of Germany."⁶⁰³

Offenbar hatte Balfour den Eindruck erhalten oder gar vertraulich zugesichert bekommen, die französische Delegation sei zu einer nur vorübergehenden Abtrennung der linksrheinischen Gebiete zu bewegen, weswegen er sich bereit zeigte, den französischen Plan wohlwollend zu prüfen. Auf Tardieus Schriftstücke allein kann Balfour seine Annahme kaum gegründet haben, denn dieser forderte in beiden Denkschriften das gleiche. In Tardieus zweitem Memorandum hieß es nur, Frankreich sei bereit, über den nationalen, politischen und wirtschaftlichen Status der linksrheinischen Gebiete mit den Alliierten verhandeln zu wollen.⁶⁰⁴ Sehr wahrscheinlich hat Tardieu Balfour in einem ihrer Gespräche zugesichert, eine Abtrennung der linksrheinischen Gebiete werde eine vorübergehende Maßnahme sein können. Ähnliches ließ der französische Unterhändler am 23. Februar Colonel House gegenüber durchblicken.⁶⁰⁵

Wie Balfour in seinem Memorandum fortfuhr, wären die administrative Abtrennung der deutschen Westprovinzen vom Osten und die alliierte Besetzung der Rheinbrücken nun eine zeitlich begrenzte Maßnahme, gerechtfertigt durch militärische Erfordernisse. Sie bliebe nur so lange bestehen, wie Deutschland in der Welt Mißtrauen hervorrufe und dem Völkerbund nicht beitreten dürfe. Hier sprach Balfour ausdrücklich von einer "probationary period", ähnlich wie Präsident Wilson dies seit dem Ende des Jahres 1918 tat.⁶⁰⁶ Über die Wiedervereinigung der Rheinprovinzen mit dem Reich könne, so

⁶⁰¹House Diary über eine Unterredung mit Balfour, 9. 2. 1919, IP IV, S. 356.

⁶⁰²Ebda., S. 357.

⁶⁰³Balfour, "Brief Notes on the Present Conference Situation", 25. 2. 1919, Colonel House am 26. 2. übermittelt, House Collection, zit. b. Birdsall, S. 202-203, und Floto, S. 127. Lloyd George berichtet in seinen Erinnerungen (Lloyd George, MC I, S. 262), Tardieu habe den Eindruck gewonnen, Präsident Wilson würde eine Abtrennung des Rheinlandes nicht gänzlich ablehnen, was ihn, Lloyd George, überrascht habe. Vielleicht bezieht sich dieser Eindruck Tardieus auf House.

⁶⁰⁴Mémoire Tardieus, 25. 2. 1919, PNAFP, Doc. 10, S. 39.

⁶⁰⁵Siehe House an Wilson über eine Unterredung mit Tardieu, 24. 2. 1919, FRUS, PPC XI, S. 513; PW 55, S. 245.

⁶⁰⁶Vgl. Teil 2, Kap. 4. 3.

der Chef des Foreign Office, später entschieden werden. Für den Augenblick würden die Alliierten Frankreich, Belgien und die Kanalhäfen gegen einen deutschen Angriff absichern, bis der Völkerbund die zivilisierte Welt zu einer "peaceful organization of States" verfestigt habe.⁶⁰⁷

Die Attraktivität dieses sicherheitspolitischen Stufenplanes lag für Balfour offensichtlich darin, daß er das Gleichgewicht der Kräfte gegen Deutschland zu sichern versprach, ohne das Selbstbestimmungsrecht allzu offenkundig zu verletzen, und bis die Verfahren der kollektiven Sicherheit ihre Validität erweisen würden. Allen drei wesentlichen Konstruktionsprinzipien der Friedensordnung kam so ein gebührender Platz zu; auch wenn die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts hier sicher eine Schwachstelle war. Doch Balfour hatte schon mehrfach zu erkennen gegeben, daß er die Umsetzung des Selbstbestimmungsrechts im Zweifelsfall von weiteren Faktoren abhängig machen wolle.⁶⁰⁸ Indem er der französischen Argumentation zu einem großen Teil folgte, räumte Balfour gleichgewichtspolitischen Erwägungen ihre Berechtigung ein. Eine dauerhafte Abtrennung der Rheinprovinzen jedoch wäre für ihn nicht in Frage gekommen. Auf der Basis seiner Denkschrift kam Balfour mit Colonel House in der Frage einer Rheinrepublik überein.⁶⁰⁹

Doch mit diesem Schritt war noch nicht das Placet des Premierministers gewonnen, der sich in London aufhielt. Lloyd George erkundigte sich am 28. Februar im Kriegskabinett nach der Sicht des Foreign Office zu dem Plan einer westrheinischen Republik: er habe sich seine eigene Meinung noch nicht gebildet. Gegenwärtig neige er aber der Ansicht von Kriegsminister Churchill zu, "that we should give France all possible support in respect of her claims and desires in the West, so long as these claims did not leave a legacy of injustice which would rankle as Alsace-Lorraine had rankled".⁶¹⁰ Mit dieser Einschränkung war die Antwort eigentlich schon gegeben: wollte man eine schwärende Wunde der Ungerechtigkeit wie Elsaß-Lothringen vermeiden, dann konnte man den französischen Forderungen nach einer Abtrennung der linksrheinischen Gebiete nicht entgegenkommen. In Lloyd Georges Bemerkung zeigt sich, daß er eine gerechte Regelung für einen Beitrag zur Kriegsverhütung hielt.

Kurz vor Lloyd Georges Rückkehr nach Paris sprach sich Lord Curzon, der stellvertretende Außenminister, für eine Unterstützung der französischen Wünsche aus, und auch Generalstabschef Wilson und Kriegsminister Churchill standen dem Projekt nicht ablehnend gegenüber. Churchill meinte, er sähe es lieber, wenn eine Ablehnung der französischen Vorschläge von seiten der USA käme. Während einige Kabinettsmitglieder zumindest keine offene Opposition gegen die französischen Forderungen einnehmen wollten, ging Lloyd George in erster Linie auf die ebenfalls vorgesehene Besetzung des Rheinlandes ein. Er sei nicht überzeugt, daß die französische Regierung tatsächlich hinter Fochs Plänen stehe, obwohl es den Anschein haben könne. Auch hielt der Premier es für unwahrscheinlich, daß Frankreich dauerhaft die Last schultern würde, eine Garnison von etwa 300.000 Mann am Rhein zu unterhalten. Aus diesen Worten schien auch die

⁶⁰⁷Balfour, "Brief Notes on the Present Conference Situation", 25. 2. 1919, zit. b. Birdsall, S. 202-203, und Floto, S. 127.

⁶⁰⁸Vgl. Kap. 1. 2.

⁶⁰⁹House Diary, 27. 2. 1919, zit. b. Floto, S. 128.

⁶¹⁰Kriegskabinett, 28. 2. 1919, zit. n. K. Nelson, S. 294.

eigene Sorge vor einer militärischen Überbürdung zu sprechen. Lloyd George erklärte dann, man werde den Franzosen sagen, daß man sich auf zwei Dinge verlasse: "first: the disarmament of Germany; and second, the League of Nations".⁶¹¹ Aus dem zentralen Motiv heraus, einen neuen Krieg in Europa zu verhindern, und mehr aus pragmatischen denn prinzipiellen Gründen entschied Lloyd George sich gegen die Verletzung des nationalen Selbstbestimmungsrechts der Deutschen und gegen die Zerstückelung des Reiches.

7. 1. 4. Die Inselmacht und die territoriale Sicherheitskonzeption Frankreichs. Die britische Diplomatie im Sonderausschuß

In einer Unterredung am 7. März in Paris mit Clemenceau und Colonel House erfuhr Lloyd George definitiv, daß der französische Ministerpräsident das Projekt Fochs unterstützte und, sogar über Tardieus Plan hinausgehend, eine dauerhafte Abtrennung der linksrheinischen Gebiete befürwortete.⁶¹² Interessant an dem Gespräch war, daß Colonel House auf das Selbstbestimmungsrecht verwies⁶¹³, während Lloyd George erklärte, noch alarmierter sei seine Regierung über Fochs Vorschlag, eine Besatzungarmee am Rhein auf unbegrenzte Zeit zu unterhalten. Lloyd George schien diese Vorstellung so mit Schrecken zu erfüllen, daß er nicht weiter auf die Bildung der Rheinrepublik als solche zu sprechen kam.

Am 10. März kam Lloyd George mit Clemenceau und House überein, mit der Rheinfrage einen Sonderausschuß zu befassen. Daraufhin trafen sich Lloyd Georges Sekretär Philip Kerr für Großbritannien, André Tardieu für Frankreich und Sidney Mezes für die USA am 11. und 12. März zu geheimen Beratungen.⁶¹⁴ Den Aufzeichnungen über die Besprechungen zufolge bestritten im wesentlichen Kerr und Tardieu die Diskussion.⁶¹⁵ Die Grundlage der Beratungen bildete eine kürzere Denkschrift Tardieus, die einen oder mehrere unabhängige Staaten westlich des Rheins forderte und die zu besetzenden Brückenköpfe am Rhein genau aufführte: Kehl, Mannheim und Mainz, Koblenz, Köln und Düsseldorf. In seinem Bericht für Lloyd George schrieb Kerr, Tardieus Argumente seien "wholly strategic" gewesen.⁶¹⁶

Kerr wurde mehrfach von Lloyd George instruiert, und treffen die Notizen von Frances Stevenson zu, sah Lloyd George die Gespräche über die Territorialfragen auch unter dem Gesichtspunkt der Reparationsverhandlungen. Er wies Kerr an, "that he was not to come to any agreement at all with the French". Er habe, so Stevenson, auf diese Weise gehofft, die Franzosen zu einem Handel zu bewegen.⁶¹⁷ Dabei bleibt unklar, ob ein sol-

⁶¹¹Kriegskabinet, 4. 3. 1919, zit. n. K. Nelson, S. 295.

⁶¹²Memorandum Lloyd Georges über eine Unterredung mit Clemenceau und House, 7. 3. 1919, Lloyd George, MC I, S. 188.

⁶¹³Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 1.

⁶¹⁴Lloyd George, MC I, S. 261; House Diary, 10. 3. 1919, IP IV, S. 369. Philip Kerr, später Lord Lothian, war Ende der 1930er Jahre britischer Botschafter in Washington.

⁶¹⁵Aufzeichnung Kerrs über eine Besprechung mit Tardieu und Mezes, 11. 3. und 12. 3. 1919, PNAFP, Doc. 12, S. 59-62, 62-65, Anlagen S. 66-68; Memorandum von S. Mezes über die Sitzung am 11. 3. 1919, PW 55, S. 475-477; Tardieu-Protokoll, Tardieu, S. 190-195.

⁶¹⁶Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 11. 3. 1919, PNAFP, S. 59. Die Denkschrift Tardieus vom 11. 3. 1919 ebda., Anhang C, S. 67-68, sowie im Memorandum von Mezes, PW 55, S. 475-477, und mit Datum vom 12. 3. 1919 bei Tardieu, S. 194-195.

⁶¹⁷Stevenson Diary, 11. 3. 1919, Stevenson, Lloyd George, S. 171.

cher Handel etwa darin hätte bestehen können, Clemenceau in der Rheinfrage ein Stück entgegenzukommen, wenn dieser sich bei den Reparationen kompromißbereiter gezeigt hätte. Im Lichte dessen, was der Premier im Kriegskabinett gesagt hatte, dürfte dies eher unwahrscheinlich sein.

Allerdings ist es auffällig, daß Tardieu in seinem für Clemenceau angefertigten Bericht über die Expertenrunde am 11. März schreibt, die Briten würden "la fixation de la frontière au Rhin et la république indépendante de la rive gauche" akzeptieren. Die beiden britischen Haupteinwände bezögen sich auf die militärische Besetzung des Rheinlandes und auf den "caractère permanent" der von Frankreich vorgeschlagenen Maßnahmen.⁶¹⁸ In Kerrs Protokoll findet sich kein Hinweis auf eine von ihm geäußerte Bereitschaft, eine unabhängige Republik auf dem linken Rheinufer zu dulden. Sollte er diese signalisiert haben, wäre es verwunderlich, warum er Lloyd George darüber nicht informiert hätte. Hingegen bestätigt Kerrs Aufzeichnung die vehemente britische Opposition gegen die Pläne einer Besetzung des Rheinlandes.⁶¹⁹ Wie Köhler (der auf Kerrs Bericht nicht eingeht) meint, habe eine eventuell signalisierte britische Zustimmung zum Projekt der Abtrennung der linksrheinischen Provinzen von Deutschland eine taktische Wendung bedeutet, "um die innere Brüchigkeit der französischen Lösung zu demonstrieren".⁶²⁰ Dies vor dem Hintergrund, daß eine linksrheinische Republik ohne militärische Besetzung durch alliierte Truppen ohnehin nicht lebensfähig gewesen wäre. Denkbar ist aber auch, daß Tardieu dadurch, daß Kerr mit ihm über die Praktikabilität der französischen Forderungen stritt, den Eindruck gewann, die britischen Einwände bezögen sich weniger auf das Prinzip der Vorschläge. Letztlich bleibt hier ein Rest von Unklarheit. In jedem Fall wurde deutlich, daß die französischen Pläne an Klarheit nicht zu wünschen übrig ließen: "notre système", so erklärte Tardieu seinen eigenen Aufzeichnungen zufolge, "fait un tout. La fixation au Rhin de la frontière entraîne l'indépendance de l'Etat rhénan, qui elle-même entraîne l'occupation militaire".⁶²¹

Folgt man Kerrs Zusammenfassung der Verhandlungsrunde am 11. März, so stimmte der britische Unterhändler zwar mit einer Entmilitarisierung der linksrheinischen Gebiete, mit der Abrüstung Deutschlands und einer Begrenzung der deutschen Armee auf 100.000 Mann überein. Doch er betonte, "that the strongest objections would be raised in England to any proposal for the permanent maintenance of British forces in German territory". Auch als Tardieu hier einhakte und lediglich eine kleine britische Einheit zur moralischen Unterstützung verlangte - um den Anschein eines französischen Alleingangs vermeiden zu können -, verwies Kerr wiederholt auf die politische und öffentliche Meinung in Großbritannien. Er erklärte, "there would be a large party in England which would object to being mixed up in any way whatever with the continent on these lines".⁶²²

In Kerrs Argumenten wurde das historisch tiefsitzende britische Mißtrauen deutlich, in politische und militärische Angelegenheiten des Kontinents verwickelt zu werden. Kerr wies darauf hin, die Bevölkerung der zu besetzenden Gebiete werde vermutlich genü-

⁶¹⁸Bericht Tardieus über die Gespräche am 11. 3. 1919, Auszüge zit. bei Köhler, Novemberrevolution, S. 260 ff., hier Anm. 8.

⁶¹⁹Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 11. 3. 1919, PNAFP, S. 60 f..

⁶²⁰Köhler, Novemberrevolution, S. 260.

⁶²¹Bericht Tardieus über die Gespräche am 11. 3. 1919, zit. bei Köhler, Novemberrevolution, S. 261.

⁶²²Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 11. 3. 1919, PNAFP, S. 60 (hier die Zit.); Tardieu, S. 191-192; Memorandum Mezes, PW 55, S. 476.

gend Zwischenfälle provozieren können, um die alliierte Position am Rhein unhaltbar zu machen. Was aber werde geschehen, wenn die Rheinländer die Wiedervereinigung mit Deutschland forderten?⁶²³

Die britische Regierung, das ließ Kerr erkennen, war augenscheinlich fest davon überzeugt, eine Besetzung der linksrheinischen Gebiete sowie der Brückenköpfe auf dem rechten Rheinufer gegen den Willen der Bevölkerung werde das Kriegsrisiko in Westeuropa erheblich erhöhen. Daß eine solche von Frankreich gewünschte Regelung auch gegen das Selbstbestimmungsrecht verstieß, hebt Lloyd George in seinen Erinnerungen deutlich hervor, doch scheint dies in britischer Sicht nicht einmal das zentrale Argument gewesen sein. Kerr jedenfalls hob es nicht in prinzipieller Weise hervor, sondern sprach nur einmal von "sense of justice und fair play".⁶²⁴ Schließlich fragte Kerr, warum eine Besetzung angesichts der geplanten Abrüstung Deutschlands überhaupt notwendig sei. Eben darauf wies Lloyd George am nächsten Tag seinen französischen Amtskollegen hin.⁶²⁵

Eindrucksvoll war es, wie deutlich Kerr auf die Überbürdung der britischen Weltmacht verwies, die ihre militärischen Mittel möglichst zielgerichtet einzusetzen bestrebt war: "I said that the real danger was an estrangement between France and Great Britain, because the settlement imposed too great burdens on Great Britain or committed it to obligations such as the permanent separation of the Rhenish provinces from the rest of Germany against their will, which might offend its sense of justice and fair play." Im Grunde genommen bat Kerr Frankreich, Großbritannien vor allzu großen militärischen und finanziellen Anstrengungen zu bewahren, sonst sei eine Entfremdung zwischen Paris und London die Folge. Doch damit konnte Tardieu nicht zufrieden sein.

Ein weiteres Argument konnte Kerr in den Besprechungen wohl nur schwer anführen: die britische Besorgnis, daß sich das Gleichgewicht der Kräfte auf dem europäischen Kontinent zugunsten Frankreichs neigen könne. Nach einer drastischen Abrüstung Deutschlands im Rahmen der militärischen Friedensbedingungen sowie einer auch von Lloyd George unterstützten Entmilitarisierung des linken Rheinufers bliebe Frankreich als die militärisch dominierende Kraft des Kontinents übrig, zumal das Schicksal des bolschewistischen Rußland vollkommen ungewiß war. Frankreich würde versuchen, seinen Einfluß auf ein unabhängiges Rheinland auszudehnen. Es entsprach der britischen politischen Tradition, nie eine Macht allein auf dem Kontinent dominieren zu lassen. Im Falle Frankreichs kam die historische Reminiszenz an das Reich Napoleons hinzu, gegen das Großbritannien Anfang des 19. Jahrhunderts eine Koalition mit Österreich und Preußen organisiert hatte.

⁶²³Aufzeichnung Kerrs, PNAFP, S. 60; Tardieu, S. 191-192; Memorandum Mezes, PW 55, S. 476.

⁶²⁴Lloyd George, MC I, S. 260-262, Aufzeichnung Kerrs, PNAFP, S. 60-62.

⁶²⁵So sagte Clemenceau am 14. 3. 1919 zu Präsident Poincaré, Lloyd George habe ihm zwei Tage zuvor erklärt, "eh! bien, maintenant que nous allons désarmer l'Allemagne, vous n'avez plus besoin du Rhin"; R. Poincaré, *A la recherche de la paix 1919*, Paris 1974, S. 245. Dies bezieht sich auf die zeitlich parallel im Obersten Rat stattfindenden Verhandlungen über die militärischen Friedensbedingungen für Deutschland, siehe dazu Kap. 3. 2. Am 12. März notierte Loucheur in seinem Tagebuch, Clemenceau sei "furieux contre Lloyd George, qui ne veut plus maintenant donner la rive gauche du Rhin", Loucheur, S. 71. Auch diese Notiz legt, ähnlich wie Tardiens oben genannter Bericht, nahe, daß der britische Premier zuvor bereit gewesen sei, das linke Rheinufer von Deutschland abzutrennen.

Die Weisheit, eine solche Gleichgewichtspolitik unter historisch sehr veränderten Umständen fortsetzen, mag zwar bezweifelt werden.⁶²⁶ Doch sind die britischen Erwägungen nicht ganz unverständlich: Denn alle von Frankreich gewünschten Friedensbedingungen zusammengenommen, würde das Deutsche Reich als eigenständig handelnde Großmacht in Europa ausscheiden. Die voraussehbaren Revanchege Gedanken auf der anderen Seite des Rheins und die wahrscheinlichen Konflikte über eine Fülle von Vertragsbestimmungen würden durch eine dauerhafte Besetzung der linksrheinischen Gebiete nur noch verstärkt werden. Würde Großbritannien der Besetzung zustimmen und sich an ihr beteiligen, bestünde die permanente Gefahr, daß nicht nur die deutsche Seite, sondern auch Frankreich selbst Großbritannien in einen neuen Krieg am Rhein verwickelte.

Kerr suchte einen Ausweg aus dem Dilemma und erklärte Tardieu, "the real security of France lay in maintaining a complete understanding with Great Britain and America; that these three powers had already defeated Germany once and that if they maintained their solidarity with adequate preparations, Germany would never dream of attacking them again".⁶²⁷ Indirekt wies Kerr darauf hin, daß Frankreichs Verlangen nach einer absoluten - also territorial verstandenen - Sicherheit vor Deutschland die französische Sicherheit im Endeffekt sogar schwächen könne, einmal durch die absehbaren deutsch-französischen Zerwürfnisse, andererseits durch ein Mißtrauen auf Seiten der angelsächsischen Mächte.

Kerr zielte darauf, den Franzosen stattdessen eine politische Sicherheit anzubieten, die in einer Fortsetzung der Zusammenarbeit der Siegermächte liege. Diese Form der Sicherheit biete, so lassen sich Kerrs Gedanken weiterführen, zwar nicht die gewünschten materiellen Handhaben, sei daher relativer, aber letztlich tragfähiger. Wie Kerr betonte, habe sein Land vollstes Interesse daran, einen erneuten deutschen Versuch, das alte Spiel von neuem zu beginnen, im Keim zu ersticken. Das wichtigste sei es, "this guarantee of European peace" wirksam zu machen. Worin diese Garantie, abgesehen von einer allgemeinen Zusammenarbeit der Siegermächte, bestehen sollte, führte Kerr nicht aus, aber möglicherweise dachte er bereits an ein konkretes Bündnis zwischen London und Paris.

Doch Tardieu, hartnäckig um die britische Unterstützung für den französischen Sicherheitsplan kämpfend, stieß mit Kerr scharf zusammen. Er entgegnete dessen Argument, Großbritannien wolle keine Truppen außer Landes stationieren, England unterhalte gleichwohl Truppen in Indien und Ägypten. Der Krieg habe gezeigt, daß die europäische Grenze Großbritanniens am Rhein verlaufe. Gewaltsam, übergriffig für diplomatische Gepflogenheiten, trachtete Tardieu den Briten ihr angebliches nationales Interesse einzuimpfen: "Vous dites que le public anglais ne comprend pas cette question. C'est au gouvernement britannique de la lui faire comprendre."⁶²⁸ 1914 habe die britische Öffentlichkeit noch die Einführung der Wehrpflicht abgelehnt; der Krieg, so Tardieu bitter, habe sie dann eines besseren belehrt.

⁶²⁶So Kissinger, Vernunft, S. 271 f., für die 1920er Jahre.

⁶²⁷Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 11. 3. 1919, PNAFP, S. 60.

⁶²⁸Tardieus Protokoll der Unterredung am 11. 3. 1919, Tardieu, S. 192-193, nicht so ausführlich in Kerrs Aufzeichnung, PNAFP, Doc. 12, S. 61. Tardieu überschreibt das entsprechende Kapitel seines Buches (S. 188-201) auch mit "Le refus britannique" (bezogen auf das Rheinprojekt).

Clemenceaus Unterhändler versuchte ferner, eine angebliche Verletzung des Selbstbestimmungsrechts zu entkräften: den Deutschen in Böhmen mute man eine fremde Souveränität ohne weiteres zu; Tardieu sprach gar von einer Annexion.⁶²⁹ Auch dem Hinweis auf die britische öffentliche Meinung setzte Tardieu Widerstand entgegen. Er drohte mit einer sicheren Revolte in Frankreich, wenn der Frieden die Besetzung des Rheins ausschließe. Das war die Drohung, daß Frankreich die moralischen Grundlagen einer Nachkriegsordnung nicht teilen und zu einer Politik des Revisionismus übergehen könne. Schließlich fuhr Tardieu eines der schärfsten Geschütze auf, das bereits in seiner Denkschrift vom 25. Februar eine entscheidende Rolle gespielt hatte: die Abhängigkeit der Sicherheit eines Landes von seiner Geographie. Von Frankreich die Aufgabe der Okkupation zu verlangen, erklärte Tardieu, wäre so, als wenn Frankreich den Verzicht Großbritanniens und der USA auf eine Kriegsflotte fordere. "Nous refuserons. Nous ne voulons pas d'annexion. Mais nous voulons notre sécurité."⁶³⁰

Überdies drohte Tardieu, wenn seine Vorschläge abgelehnt würden, sehe sich Paris gezwungen, auf einer Grenze mit Deutschland zwischen Trier und Landau zu bestehen; eine Forderung, die unter Bezug auf Marschall Foch in dem französischen Plan vom 26. November 1918 vorgebracht worden war.⁶³¹ Diese Linie, so Tardieu, beziehe 1, 3 Millionen Deutsche in Frankreich ein - ein Plan, den er selbst eigentlich nicht unterstütze.⁶³²

Auch als Tardieu sich nach Rücksprache mit Clemenceau bereiterklärte, erstens auf eine Besetzung der Brückenköpfe zu verzichten und zweitens die Dauer der Besetzung der linksrheinischen Gebiete von 15-20 auf 10 Jahre herunterzuschrauben und sogar persönlich eine Dauer von nur 5 Jahren für denkbar hielt⁶³³, gab sich Kerr auf Anweisung Lloyd Georges nicht kompromißbereit. Der Premier erklärte sich mit einer Truppenpräsenz in den "Rheinish provinces" ebensowenig einverstanden wie "in Germany proper".⁶³⁴ Kerr wandte sich laut Aufzeichnung von Mezes sowohl gegen eine politische Unabhängigkeit des Rheinlandes wie gegen eine interalliierte Besetzung, die über ein kurzfristiges "winding up the war" hinausgehe. Ein Alternativvorschlag Tardieus, am Ende der Beratungen geäußert, über eine französisch-belgische Besetzung unter ei-

⁶²⁹Bericht Tardieus über das Gespräch am 11. 3. 1919, Köhler, Novemberrevolution, S. 262; vgl. Kap. 8. 2.

⁶³⁰Protokoll der Unterredung am 11. 3. 1919, Tardieu, S. 192-193; vgl. Köhler, Novemberrevolution, S. 260 ff.

⁶³¹Siehe den französischen Plan für einen Präliminarfrieden mit Deutschland, 26. 11. 1918, DCP II, S. 206, und die Karte auf S. 214.

⁶³²Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 11. 3. 1919, PNAFP, S. 61.

⁶³³Memorandum Mezes über die Unterredung am 11. 3. 1919, PW 55, S. 476.

⁶³⁴Aufzeichnung Kerrs, PNAFP, S. 61, vgl. Lloyd George, MC I, S. 262-263. H. Nelsons Ansicht, S. 213-214, durch die Formulierung "in Germany proper" sei die Abtrennung der Rheinprovinzen von Deutschland ohne eine alliierte Besetzung nicht ausgeschlossen gewesen, ist sehr spitzfindig und wird nicht nur durch Kerrs Argumentationslinie, sondern auch durch Mezes' Memorandum widerlegt (siehe folg. Anm.). Auch war es zuerst Mezes, der die Formulierung "on German soil proper" verwendete. Am nächsten Tag wandte sich Kerr auch definitiv gegen eine Abtrennung des Rheinlandes: Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 12. 3. 1919, PNAFP, Doc. 12, S. 62. Auchincloss (US-Delegation) notierte am 11. 3. in seinem Tagebuch nicht ganz zutreffend, während die Franzosen auf der Schaffung einer Rheinrepublik bestünden, versuchten die Briten, "to whittle down the size of this Rhenish Republic" (Flo-to, S. 155).

nem Mandat des Völkerbundes anstatt einer interalliierten Armee wurde nicht mehr diskutiert.⁶³⁵

Als am 12. März, dem zweiten Tag der Beratungen, der bislang sehr zurückhaltende amerikanische Vertreter Mezes unter neuen Instruktionen erklärte, Entscheidungen müßten bis zur Ankunft Wilsons am 14. März verschoben werden, war es klar, daß eine Übereinkunft auf Expertenebene ausgeschlossen war. Tardieu wiederholte im wesentlichen seine Position vom Vortag, bestand aber nicht mehr auf einer dauerhaften Abtrennung der linksrheinischen Gebiete.⁶³⁶ Kerr präzisierte nun, was er tags zuvor in Aussicht gestellt hatte. Entscheidend sei, daß die deutsche Heeresstärke bei 100.000 und das rechte Rheinufer entmilitarisiert bleibe. Das genüge für Frankreichs Sicherheit. Mache Deutschland Anstalten, diese Auflagen zu brechen, könne die französische Armee deutschen Boden besetzen, die britischen Truppen könnten in drei Wochen vor Ort sein, die amerikanischen in zwei Monaten. Kerr ergänzte, ein solches Arrangement könne im Rahmen des Völkerbundes getroffen werden.⁶³⁷

Tardieu zeigte sich jedoch nach wie vor nicht überzeugt, und die Sondierungsgespräche wurden ergebnislos abgebrochen.⁶³⁸ Sie hatten immerhin den Vorzug, daß die Unterschiede der britischen und französischen Sicherheitskonzeption mit Blick auf Westeuropa und Deutschland in aller Schärfe hervorgetreten waren.

7. 1. 5. Sicherheit vor Deutschland im Bündnis? Lloyd George und die Beistandsgarantie für Frankreich

Welche Optionen boten sich Großbritannien nach diesen Sondierungsgesprächen noch, um mit Frankreich zu einer Einigung zu kommen? Gab es eine Möglichkeit, das Gleichgewicht der Kräfte gegen Deutschland zu sichern, so wie es Frankreich für notwendig hielt und wie es ja auch aus Londoner Sicht grundsätzlich erstrebenswert schien? Im Kriegskabinettt dachte Lloyd George augenscheinlich in eine neue Richtung, als er am 4. März meinte, "if the United States and ourselves would guarantee France against invasion, France would be quite satisfied." Doch hielt Lloyd George eine solche Lösung für unmöglich, "as the President would not hear of any entangling alliances".⁶³⁹ Das Hindernis macht Lloyd George demnach in den Vereinigten Staaten aus, deren traditionell allianzfreie Politik er auch für einen Grundsatz Wilsons hielt.

Als die Gespräche zwischen Kerr und Tardieu festliefen, kam der Gedanke einer Garantie für Frankreich ernsthafter ins Spiel. Kerr sagte am 11. März zu Tardieu, London stimme mit Paris hinsichtlich des Zieles überein, aber nicht mit Blick auf die Metho-

⁶³⁵Unterredung am 11. 3. 1919, Memorandum Mezes, PW 55, S. 475-476: Der im letzten Absatz dargestellte Teil der Beratungen fand vielleicht auch erst am 12. März statt; Mezes scheint in seinem Memorandum beide Tage zusammengefaßt zu haben. Kerrs Notizen sind mit Blick auf die Besatzungsdauer spärlicher; ihnen zufolge brachte Tardieu den Vorschlag einer französisch-belgischen Besetzung am 12. 3. (PNAFP, Doc. 12, S. 64).

⁶³⁶Aufzeichnung Kerrs über die Unterredung am 12. 3. 1919, PNAFP, Doc. 12, S. 63.

⁶³⁷Ebda., S. 63-64.

⁶³⁸Loucheur notierte am 12. März (Loucheur, S. 71), Clemenceau sei erbost gewesen über Lloyd George, der nun nicht mehr das linke Rheinufer "geben" wolle. Das weist darauf hin, daß Lloyd George ein solches Angebot einmal gemacht haben sollte; einen Quellenhinweis gibt es sonst jedoch nicht. Vgl. Tagebuch Loucheur, 14. 3. 1919, ebda..

⁶³⁹Kriegskabinettt, 4. 3. 1919, zit. b. K. Nelson, S. 295.

de.⁶⁴⁰ Möglicherweise angehalten von Lloyd George, wies er darauf hin, die Fortsetzung der Kooperation der Siegermächte sei entscheidend für die Sicherheit in Europa. Am 12. März wurde Kerr noch konkreter und stellte Tardieu in Aussicht, daß britische Truppen Frankreich im Aggressionsfall rasch zur Hilfe kämen.

In seinem Memorandum für Lloyd George und Balfour vom 13. März entwickelte Kerr den Gedanken weiter und sprach sich dafür aus, Frankreich auf eine dreifache Weise Sicherheit vor Deutschland zu geben: außer der Begrenzung der Armeestärke auf 100.000 Mann und der Entmilitarisierung des linken Rheinufers solle Großbritannien seine Armee nicht unter 100.000 Mann abrüsten und die Transportmöglichkeiten aufrechterhalten, um Frankreich binnen drei Wochen zu Hilfe kommen zu können. In dieser Hinsicht solle man auf Washington einwirken. Gemeinsam mit der britischen und amerikanischen Flotte und dem Mittel der Wirtschaftsblockade würde dies zum "central >bloc< of the League of Nations". Tardieus Forderungen hingegen seien zur Sicherheit Frankreichs nicht notwendig; Kerr wies auch auf kritische Stimmen in der französischen Presse und Öffentlichkeit hin.

Als begleitende Maßnahme riet Kerr zu einer kurzfristigen Besetzung der Brückenköpfe am Rhein, interessanterweise mit der Begründung, Westeuropa gegen den Bolschewismus zu schützen! Wenn unbedingt notwendig, könne man in den Friedensvertrag das Recht der Rheinprovinzen festschreiben, nach 5 Jahren gegen den Verbleib bei Deutschland zu stimmen. Mit den Worten, er sei gegen eine "interference with another nations internal affairs" - orientierte er sich am Selbstbestimmungsrecht. In diesem Sinne empfahl Kerr, der von Tardieu angedrohten Forderung nach einer nordwestlichen Verlagerung der französischen Grenze an der Saar nicht nachzugeben, sie allenfalls als eine temporäre Lösung zu erwägen.⁶⁴¹

Nachdem Kerr alle denkbaren Argumente aus britischer Sicht unter die Lupe genommen hatte, entschied sich der Premierminister offenbar dafür, die von Kerr in Aussicht gestellte militärische Hilfe Großbritanniens für den Fall, daß Deutschland seinen Verpflichtungen nicht nachkäme, auf eine festere Grundlage zu stellen. Lloyd George, höchst alarmiert über die hartnäckige französische Rheinpolitik, konzipierte nach dem Scheitern der Verhandlungen als eine Alternativlösung zur Abtrennung der linksrheinischen Provinzen "a joint military guarantee by America and Britain to France against any aggression by Germany in the future".⁶⁴²

Da mit dem Widerstand Wilsons zu rechnen war, bot sich Colonel House für ein Sondierungsgespräch an, in dem Lloyd George allerdings auf die Rolle der Amerikaner gar nicht zu sprechen kam. Lloyd George eröffnete dem Texaner, er sei "seriously troubled concerning the French. In the first place he would not agree with them upon the question of the boundary of the Rhine and the creation of the Rhenish Republic upon the terms they had in mind."⁶⁴³ Welch kuriose Blüten Lloyd Georges Suche nach einem Ausweg aus dem französischen Sicherheitsdilemma trieb, wird in seiner folgenden Bemerkung deutlich, er wolle den Franzosen auf einem anderen Wege Schutz anbieten. Großbritannien werde einen Tunnel unter dem Ärmelkanal bauen, durch den britische

⁶⁴⁰Protokoll der Unterredung am 11. 3. 1919, Tardieu, S. 191.

⁶⁴¹Aufzeichnung Kerrs für Lloyd George und Balfour, 13. 3. 1919, PNAFP, Doc. 13, S. 68.

⁶⁴²Lloyd George, MC I, S. 265.

⁶⁴³House Diary, 12. 3. 1919, IP IV, S. 370, Floto, S. 317.

Truppen innerhalb von 48 Stunden nach Frankreich eilen könnten!⁶⁴⁴ Dieser ungewöhnliche Vorschlag, der kein Scherz war⁶⁴⁵, denn Lloyd George wiederholte ihn später auf der Konferenz, zeigte, wie der Premierminister nach Wegen suchte, um die britischen Inseln gleichsam auf dem Wege der Infrastruktur an den Kontinent anzubinden, weil die militärische Lage es erforderte.

Den anderen, realistischeren Aspekt einer Bindung an den Kontinent legte Lloyd George Colonel House im folgenden dar: "He would also be willing to say that, in the event of an invasion, the British would come at once to the rescue, but he was not willing to maintain an army indefinitely at the bridgeheads of the Rhine and do the other things the French desired which we both [d. h. Lloyd George und House] agree will eventually lead to another war."⁶⁴⁶

Großbritannien würde, so entschied Lloyd George, nicht an einer Besetzung des linken Rheinufer teilnehmen, sich aber verpflichten, Frankreich im Fall eines deutschen Angriffs unverzüglich militärische Hilfe zu leisten. Dieses Angebot Lloyd George bedeutete durchaus einen Bruch mit der diplomatischen Tradition Großbritanniens, das eine dauerhafte Bindung an den Kontinent nach Möglichkeit immer abgelehnt hatte, um den Rücken frei zu haben für seine Verpflichtungen in Übersee.⁶⁴⁷ London hatte stets so weit wie möglich eine Politik der Hinterhand betreiben wollen.

Lloyd George hielt sich zwar insoweit an diesen Grundsatz, als er im Angebot der Bestandsgarantie für Frankreich den einzigen Weg sah, eine feste militärische Bindung in Form einer Truppenpräsenz in Friedenszeiten zu vermeiden, die eine konstante Quelle von Streitigkeiten werden könnte, abgesehen von den finanziellen und politischen Belastungen. Lloyd George erkannte, daß eine festere und dauerhafte politische Bindung Großbritanniens an den Kontinent wohl unvermeidlich war, um das Gleichgewicht der Kräfte gegen Deutschland halten zu können.

Dies war eine Politik, die das Gegenteil von der Art und Weise darstellte, in der Großbritannien traditionell das europäische Gleichgewicht aufrechterhalten hatte: nämlich durch die Ausbalancierung politischer Kräfte auf dem Kontinent, während London selbst in der Position des Schiedsrichters, des Balancehalters verblieben war. Es erschien durch die Kräfteverschiebung in Europa, durch die tiefgreifenden politischen, militärtechnischen und wirtschaftlich-finanziellen Wandlungen in Europa und der Welt, angesichts schwindender Ressourcen des überdehnten britischen Empire nicht mehr möglich, in einer solchen desinteressierten Schiedsrichterposition zu verbleiben und das Gewicht in diese oder jene Waagschale zu werfen.⁶⁴⁸ Lloyd George erkannte, daß Großbritannien im Jahre 1919 selbst zur Partei werden bzw. Partei bleiben mußte, nicht nur für die Zeit des Krieges, sondern auch zur Aufrechterhaltung der europäischen Neuordnung im Frieden. Dies war ein bedeutsamer Wandel der britischen Außenpolitik, der einen gewissen Vorlauf im Anschluß Großbritanniens an die Entente im Jahre 1907 hatte.

⁶⁴⁴House Diary, 12. 3. 1919, Floto, S. 317, nicht in IP IV.

⁶⁴⁵Gegen H. Nelson, S. 220.

⁶⁴⁶House Diary, 12. 3. 1919, IP IV, S. 370-371; Floto, S. 317.

⁶⁴⁷Die Veränderung in der britischen Außenpolitik sieht auch Tardieu, S. 225-226.

⁶⁴⁸Einschränkend ist hier anzumerken, daß sich diese Politik bereits in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg änderte, Großbritannien der Bündnispflege einen größeren Stellenwert zumaß, sich Frankreich, aber auch Rußland gegenüber moralisch verpflichtet, auch wenn es rein formell bis 1914 ungebunden blieb. Dazu ausführlich Gade, passim.

Entscheidend aus Lloyd Georges Sicht mußte aber sein, daß Großbritannien doch noch insoweit in der Hinterhand blieb, als es seine Truppen im Kriegsfall erst nach Europa schicken würde und so noch eine gewisse Entscheidungsfreiheit behielt, als wenn britische Truppen präventiv am Rhein stationiert wären. Dies und nicht in erster Linie finanzielle Bedenken dürfte der Grund dafür gewesen sein, warum Lloyd George nicht einmal einer symbolischen Präsenz am Rhein zustimmen wollte, dort nicht die von Clemenceau so gewünschte britische Flagge zeigen wollte.⁶⁴⁹

Ein zweiter Aspekt kam noch hinzu: die Rolle der Vereinigten Staaten bei der geplanten Beistandsgarantie. Lloyd George hatte zwar im Gespräch mit Colonel House am 12. März von den USA nicht gesprochen. Doch suchte er am 14. März, unmittelbar nach Wilsons Ankunft in Paris, den Präsidenten auf und schlug ihm eine gemeinsame britisch-amerikanische Garantie für Frankreich im Falle eines nichtprovozierten deutschen Angriffs vor, auch als Ersatz für eine Besetzung des linken Rheinufers und der Brückenköpfe. Wilson akzeptierte sofort.⁶⁵⁰

Am gleichen Tag suchten beide Regierungschefs Clemenceau auf und informierten ihn laut einer Aufzeichnung des Foreign Office, "that they could not consent to any occupation of the left bank of the Rhine; except a short occupation as provisional guarantee for payment of the German debt. On the other hand, they formally offered their immediate military guarantee against any unprovoked aggression on the part of Germany against France."⁶⁵¹ Eine kurze Besetzung zur Sicherstellung deutscher Reparationszahlungen kam nicht nur Frankreich entgegen, sondern war insofern in britischem Sinne, weil London vital an Reparationszahlungen interessiert war und so ein kurzfristiger Druck auf Deutschland ausgeübt werden konnte, vermutlich so lange, bis die Zahlungen ange laufen waren. Andererseits versprach eine möglichst kurze Besatzungszeit, daß Deutschland nicht die Ausgaben für die Truppen würde tragen müssen, und größere Geldbeträge für Reparationen zur Verfügung stünden. Dieses Argument spielte nach dem Vorliegen der deutschen Gegenvorschläge eine große Rolle.

Was die Beistandsgarantie anging, so lag für Lloyd George die Betonung auf 'gemeinsam'. Es erschien dem Premierminister unerlässlich, die USA in das Bündnis mit Frankreich einzubeziehen und die atlantische Großmacht auf diese Weise an Europa zu binden. Washington sollte London in der Sicherung des europäischen Gleichgewichts beiseite stehen; London wollte und konnte diese Aufgabe nicht alleine wahrnehmen. Anders gesagt, Lloyd George wollte verhindern, daß Amerika machtpolitisch in der Hinterhand blieb, während England sich band. Dies war ein geschickter politischer Schachzug von Lloyd George, der aber unter Umständen ein verhängnisvolle Wirkung entfalten konnte: dann nämlich, wenn Washington - der Senat hatte hier ein gewichtiges Wort mitzureden - es vorziehen sollte, den europäischen Angelegenheiten in Form einer solchen engen Bindung fernzubleiben. Dann war auch die britische Garantie für Frankreich wieder in Frage gestellt.⁶⁵²

⁶⁴⁹Clemenceau im Rat der Vier, 22. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 113.

⁶⁵⁰Lloyd George, MC I, S. 265, Tardieu, S. 196; Grayson Diary, 14. 3. 1919, PW 55, S. 497.

⁶⁵¹Vermerk des Foreign Office, undat., PNAFP, Doc. 14, S. 69, jetzt auch in: Quellen zum Friedensschluß von Versailles, hg. v. K. Schwabe, Darmstadt 1997, Dok. 51, S. 130.

⁶⁵²Als Kern britischer Politik die enge Bindung an Frankreich, gar den Erhalt der Entente gegen Deutschland anzusehen, ist sicher zu verkürzt: D. R. Watson, The Making of the Treaty of Versailles, in: N. Wai-

Rechnete Lloyd George damit, daß sich die USA trotz Wilsons Zustimmung als ein unzuverlässiger Partner erweisen würden? Es war dem taktisch versierten Premier nicht verborgen geblieben, daß Wilson seit November 1918 innenpolitisch geschwächt war. Lloyd George dürfte ebenfalls informiert gewesen sein, daß Wilsons Stand während seinen kurzen Aufenthalts in Washington noch schwieriger geworden war. Mit dem Vorschlag einer Garantie setzte Lloyd George den Präsidenten noch weiter unter Druck. Doch aus diesem Vorgehen abzuleiten, daß Lloyd George nur aus taktischen Gründen ein Garantieangebot machte, das wegen einer erwarteten Absage Washingtons wirkungslos bleiben werde, dürfte wohl zu weit gegriffen sein. Die Besorgnis des Premierministers war echt, wie nicht zuletzt sein Gespräch mit House gezeigt hatte.

Das britische Konzept einer anglo-amerikanischen Beistandsgarantie für Frankreich im Austausch für eine interalliierte militärische Besetzung versprach nicht nur, französische Bedenken zu zerstreuen und das Kräftegleichgewicht gegen Deutschland zu sichern; es verhieß gleichzeitig, Washington in die britische Strategie einer Mäßigung Frankreichs Deutschland gegenüber einzubinden und auf diese Weise den west- und mitteleuropäischen Raum politisch zu stabilisieren.

Allerdings sollte Lloyd Georges Rechnung nicht aufgehen. Clemenceau war zwar ebenso überrascht wie bewegt über das britische Angebot einer Defensivallianz, vor allem auch über die Absicht, einen Tunnel unter dem Atlantik zu graben.⁶⁵³ Nach intensiven Konsultationen mit Tardieu, Außenminister Pichon und Wiederaufbauminister Loucheur akzeptierte der Ministerpräsident die Beistandsgarantie gerne, zumal er eine Reihe von Schwierigkeiten bei einer Besetzung der linksrheinischen Gebiete befürchtete. Doch fiel es Clemenceau schwer, sich mit dem Garantieangebot allein zu begnügen, und er einigte sich mit seinen Beratern darauf, es als eine zusätzliche Maßnahme zu ei-

tes (Ed.), *Troubled Neighbours. Franco-British Relations in the Twentieth Century*, London 1971, S. 69. Zu pointiert auch G. Schulz, *Revolutionen und Friedensschlüsse, 1917-1920*, München 1985, S. 236. Der Premier war zum britisch-französischen Bündnis nur nach vorheriger Ratifizierung des amerikanisch-französischen Beistandsvertrages bereit. In der Nachkriegszeit verfolgte Lloyd George diese Linie weiter: nachdem Washington den europäischen Angelegenheiten fernblieb, war der Premier nicht zu einer einseitigen Garantie für Frankreich bereit. Die Rolle Frankreichs in der britischen Strategie ist im Hinblick auf Deutschland besser als eine zweifache umschrieben: Einerseits unterstützte man den französischen Alliierten, um das Gleichgewicht der Kräfte gegen Deutschland zu wahren, andererseits wollte man auch gegen eine mögliche französische Dominanz Vorkehrungen treffen. Nach Ansicht Kissingers, Vernunft, S. 271-273, entbehrte die Angst vor einer französischen Hegemonialpolitik jeder Grundlage. Kissingers These lautet letztlich, daß die Briten eigentlich gar keine Gleichgewichtspolitik gegen Deutschland betrieben hätten. Doch unterscheidet er zu wenig zwischen der Phase nach dem Waffenstillstand, als noch nicht abzusehen war, daß die Koalition der Sieger zerbrechen würde, und der Phase, als Frankreich und Großbritannien nach Amerikas Rückzug die Friedensordnung alleine garantieren mußten - für diese Phase trifft Kissingers Kritik sicher zu. Vgl. zur Verantwortung der USA für die fehlende politische Stabilisierung der Nachkriegsordnung auch P. W. Schroeder, *Die Rolle der Vereinigten Staaten bei der Entfesselung des Zweiten Weltkrieges*, in: K. Hildebrand et al., 1939. *An der Schwelle zum Weltkrieg. Die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges und das internationale System*, Berlin 1990, S. 215-219. In der machtpolitischen Konstellation in den Monaten nach Kriegsende wurden die Briten, wie die Franzosen auch, von historischen Reminiszenzen geleitet, dachten bis Napoleon zurück. Die Schwäche Frankreichs im Vergleich zu derjenigen Deutschlands war noch nicht so deutlich geworden.

⁶⁵³Tagebuch Loucheur, 14. 3. 1919, Loucheur, S. 71-72.

ner weiterhin geforderten Besetzung der linksrheinischen Gebiete anzunehmen.⁶⁵⁴ Auch mit einer Begrenzung der Garantie auf 3 Jahre war Clemenceau nicht einverstanden.⁶⁵⁵ Die Antwortnote Tardieu vom 17. März auf das anglo-amerikanische Angebot verzichtete stillschweigend auf die Abtrennung des Rheinlandes - soviel hatte Lloyd George gewonnen. Raffiniert argumentierte Tardieu, das Bündnisangebot belege die Notwendigkeit besonderer Garantien. Das anglo-amerikanische Angebot biete aber - eine bestechende Logik - keine Sicherheit in räumlicher, sondern nur in zeitlicher Hinsicht - der Verweis darauf, daß ein deutscher Überraschungsangriff weit in französisches Territorium hinein geführt werden könnte, bevor Hilfe von Übersee nahte.⁶⁵⁶ Über die Frage der Okkupation der linksrheinischen Gebietes samt der Brückenköpfe, über eine Entmilitarisierung nun auch des rechten Rheinufer und über Maßnahmen der Verifikation mußten die Verhandlungen mit Frankreich deshalb weitergehen.⁶⁵⁷

Das hartnäckige Ringen in der Rheinlandfrage bewegte am 18. März auch Außenminister Balfour zu einer internen Stellungnahme.⁶⁵⁸ Balfour, der für eine temporäre Errichtung einer Rheinischen Republik, wie erwähnt, Sympathien bekundet hatte, spielte bei der Konzeption der Beistandsgarantie keine zentrale Rolle. Nach wie vor war der routinierte Außenpolitiker zu klug, um die französischen Bedenken als ungerechtfertigt abzutun: die demographische Imbalance am Rhein, das vermutliche deutsche Revanchebedürfnis, die absehbare Ohnmacht des Völkerbundes. Balfour nannte die französische Argumentation "very forcible but very one-sided".

Der Chef des Foreign Office überraschte mit einem eigentlich naheliegenden Perspektivenwechsel, gab mit scharfem Blick für die geopolitische Lage im Nachkriegseuropa zu bedenken: wenn es eine Rückkehr zur deutschen Weltpolitik gebe, werde sie aller Voraussicht nach Osten gerichtet sein statt nach Westen. Die Kräfte der Verteidigung im Westen seien zukünftig stärker als 1914, während der Zusammenbruch Rußlands und sein Ersatz durch "a number of small and jealous States" die Möglichkeiten für deutsche diplomatische Intrigen vergrößerten und die anti-deutschen Kräfte im Osten verringerten. Balfour argumentierte ähnlich wie in seinen regierungsinternen Denkschriften aus dem Herbst 1918, als er den Wegfall Österreich-Ungarns als eines potentiellen machtpolitischen Gegengewichtes zu Deutschland bedauert hatte.⁶⁵⁹

Mit ebenso kühler wie beunruhigender Vorausahnung folgerte Balfour, vor diesem Hintergrund blieben der ausschließliche Blick auf Brückenköpfe und strategische Grenzen, auf den Rhein und die Grenze von 1814 schlicht "narrow and incomplete". Treffe die

⁶⁵⁴Ebda., S. 72.

⁶⁵⁵Ebda., S. 73. Loucheurs Notizen sind die einzige Quelle der geheimen Beratungen, siehe Köhler, Novemberrevolution, S. 263 f. Vgl. auch Tardieu, S. 196-197, 201, 231; Clemenceau, Größe, S. 176 f. Zur Motivation Clemenceaus auch K. Nelson, S. 80-81. Ferner McDougall, S. 60-61.

⁶⁵⁶Auf das Problem der rechtzeitigen militärischen Hilfe aus Großbritannien und den USA hatte Tardieu schon in den Sondierungsgesprächen mit Kerr hingewiesen: Aufzeichnung Kerrs, 12. 3. 1919, PNAFP, Doc. 12, S. 64.

⁶⁵⁷Siehe die französische "Note sur la Suggestion présentée le 14 mars 1919 par M. le Président Wilson et Mr. Lloyd George" (d. i. die Beistandsgarantie) vom 17. 3. 1919 in Tardieu, S. 197-200, auch in PNAFP, Doc. 15, S. 69-72, engl. Version S. 73-76.

⁶⁵⁸"Memorandum Respecting the Control of the Rhine", 18. 3. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 127, S. 367. Zur Struktur von Balfours Memoranden allgemein siehe den interessanten Hinweis in S. H. Zebel, Balfour. A political Biography, Cambridge 1973, Vorwort, S. VI-VII.

⁶⁵⁹Vgl. Kap. 8. 1. 1.

gebotene Analyse zu, müsse die einzig denkbare präventive Politik zielen auf "a change of the international system of the world - a change which French statesmen do nothing to promote, and the very possibility of which many of them regard with ill-concealed derision". Auch wenn die Franzosen mit ihrer Befürchtung richtig lägen, werde keine Manipulation der Rheingrenze aus Frankreich mehr machen als eine zweitrangige Macht, "depending from day to day on the changes and chances of a shifting diplomacy and uncertain alliances".

Frappierend an Balfours Analyse war, daß er Frankreich mit Blick auf eine unstete Bündnispolitik ein ähnliches Schicksal voraussagte wie es das Deutsche Reich nach Bismarck erlebt hatte. Glasklar sah der gleichgewichtspolitisch erfahrene Balfour das Kernproblem der machtpolitischen Lage in Europa: Frankreich war nicht mehr imstande, eine Rolle als Großmacht auszufüllen; im Osten Deutschlands war das Gleichgewicht zusammengebrochen; die Neuordnung Ostmitteleuropas entlang dem Nationalitätenprinzip bzw. Selbstbestimmungsrecht trieb diese Lage nur auf die Spitze.

Doch Balfour entwickelte keinen Ausweg aus dem wahrgenommenen Dilemma. Zumindest sprach er nicht ausdrücklich davon, daß Großbritannien an der Seite Frankreichs das Gleichgewicht gegen Deutschland neu sichern müsse. Auf eine britische Garantie für Frankreich oder ein britisch-französisches Bündnis ging Balfour nicht ein, obwohl er es vielleicht unter die Kräfte faßte, die, wie er sagte, im Westen zur Verteidigung Frankreichs bereitstünden.

Vielmehr sprach der Außenminister vage von einer radikalen Veränderung des internationalen Systems. Damit konnte er eigentlich nur den Völkerbund meinen. Maß Balfour dem Völkerbund tatsächlich die entscheidende Rolle bei der Wahrung europäischer Sicherheit zu? Oder hielt Balfour ein auf seine Waffen, auf seine Armee und auf die Rheingrenze starrendes Frankreich für einen zu risikoreichen Bündnispartner Großbritanniens und befürchtete, daß London zu sehr an den Kontinent gebunden würde? Die Antwort darauf muß offen bleiben. Balfour hatte in seiner bestechenden Analyse der französischen Rheinpolitik die Grundlage entzogen, ohne eine Alternativlösung auszuführen. Die französische Regierung, hätte sie von dem Memorandum gewußt, hätte sich zweifellos im Regen stehen lassen gefühlt - und es ist wohl nicht übertrieben zu sagen, daß diese Konstellation den britisch-französischen Beziehungen der Zwischenkriegszeit bereits recht nahe kam: ein Frankreich, das verzeifelt Sicherheiten forderte und auf ein Bündnis drängte, ein Großbritannien, das sich wand und zierte.⁶⁶⁰

7. 1. 6. Die Entmilitarisierung und temporäre Besetzung des Rheinlandes. Lloyd George und der Kompromiß mit Frankreich

Die Initiative ging nun wieder an den Premierminister über. Der Stillstand in der Rheinlanddebatte war neben der Reparationsfrage ein ausschlaggebender Grund für die Positionsbestimmung, zwecks derer sich Lloyd George mit einigen Beratern - Balfour war nicht unter ihnen - ein Wochenende lang in Klausur begab. Das Ergebnis dieser Beratungen, das berühmte Fontainebleau-Memorandum, plädierte für einen maßvollen Frieden mit Deutschland und faßte die britische Position in der Rheinfrage zusammen. In

⁶⁶⁰Zu den Bemühungen Frankreichs um ein Bündnis mit Großbritannien zwischen 1921 und 1923 vgl. den Teil II der Dokumentensammlung PNAFP, S. 108-175; vgl. auch Kissinger, Vernunft, S. 266-286, bes. S. 271.

dem "Outline of Peace Terms" genannten Teil der Denkschrift wurde zunächst das indirekte französische Zugeständnis vom 17. März festgeklopft: "No attempt is made to separate the Rhenish Provinces from the rest of Germany."

Als Sicherheitsmaßnahme bot Lloyd George die Entmilitarisierung der Rheinprovinzen an. Die Bevölkerung dürfe auch nicht zum Wehrdienst herangezogen oder in eine militärische Organisation einbezogen werden. Über die Beistandsgarantie hieß es, "the British Empire and the United States of America undertake to come to the assistance of France with their whole strength in the event of Germany moving her troops across the Rhine without the consent of the League of Nations". In dieser Formulierung war angedeutet, daß die Entmilitarisierung des Rheinlandes gegebenenfalls rückgängig gemacht werden könne, denn es wurde nicht von einem Einfall Deutschlands in das entmilitarisierte rechtsrheinische Gebiet gesprochen. Die Garantie solle so lange in Kraft bleiben, "until the League of Nations has proved itself to be an adequate security".⁶⁶¹

Das in der US-Delegation umstrittene Verhältnis von Beistandsgarantie und Völkerbundsatzung, auch was deren Vereinbarkeit anbetraf⁶⁶², betrachtete Lloyd George pragmatisch. Solange der Völkerbund seine "authority and effectiveness" noch unter Beweis stellen müsse, würde die Garantie greifen. Lloyd George spielte beides nicht gegeneinander aus, auch wenn es als wünschenswert bezeichnete, daß der Völkerbund Frieden und Freiheit in der Welt bewahrte. Ausdrücklich betonte die Denkschrift das Recht Frankreichs auf eine Sicherheitsgarantie gegenüber Deutschland. Dies bestätigte Lloyd George am 27. März im Rat der Vier. Über eine Okkupation des Rheinlandes wurde dabei nicht gesprochen.⁶⁶³

Als Clemenceau die Besetzung dann am 31. März zur Sprache brachte, diesmal in dem Zusammenhang einer Garantie der Vertragserfüllung, reagierte Lloyd George ablehnend und wies stattdessen auf das in britischen Augen bewährte Mittel der Wirtschaftsblockade hin. Der Premier variierte ein Argument, das Kerr am 11. März gebracht hatte: man könne unmöglich die Wehrpflicht in England beibehalten, um deutsches Gebiet zu besetzen.⁶⁶⁴ Der britische Premierminister wand sich und versuchte unter allen Umständen, dem Thema der Besetzung auszuweichen, konnte ihm freilich nicht entkommen. In der Nachmittagssitzung mußte Lloyd George sich abermals mit den militärischen Argumenten Marschall Foch auseinandersetzen, der die Rheinlinie wie gehabt nicht aus Gründen der Vertragserfüllung, sondern unter strategischen Gesichtspunkten forderte. Lloyd George versuchte Foch mit verschiedenen Argumenten Paroli zu bieten: ein festes Bündnis hätte bereits 1914 eine abschreckende Wirkung auf Deutschland haben können, wäre es in Berlin bekannt gewesen. Auch bezweifelte er Fochs Ansicht, ein Tunnel unter dem Ärmelkanal sei keine zusätzliche Unterstützung. Auf das Thema angesprochen, reagierte der britische Generalstabschef Henry Wilson zwar nicht ablehnend, aber doch ausweichend. An dem folgenden Dialog zwischen Präsident Wilson

⁶⁶¹"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 76-85, hier S. 81; Lloyd George, MC I, S. 272; PW 56, S. 266.

⁶⁶²Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 3.

⁶⁶³Rat der Vier, 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 51.

⁶⁶⁴Rat der Vier, 31. 3. 1919, Mantoux I, S. 89-90.

und Foch über Modalitäten einer Besetzung beteiligte Lloyd George sich ostentativ nicht.⁶⁶⁵

Unterdessen hatte sich über das Fontainebleau-Memorandum ein scharfer Notenwechsel zwischen Frankreich und Großbritannien entwickelt.⁶⁶⁶ Wie Lloyd George in seiner Reaktion auf Clemenceaus Antwortnote schrieb, scheine Frankreich der angebotenen Garantie keine Bedeutung beizumessen, um dann sarkastisch fortzufahren, diese Information werde einem Großteil der öffentlichen Meinung in Großbritannien, die gegen "entangling alliances" eingestellt sei, willkommen sein!⁶⁶⁷

Im Viererrat am 4. April 1919, an der der belgische König Albert teilnahm, brachte Lloyd George erstaunlicherweise selbst das Thema der Rheinbesetzung auf. Wußte er bereits, daß der belgische Monarch gegen eine Okkupation eingestellt war? Dieser meinte, die deutsche Armee könne erst wieder in 20 oder 25 Jahren gefährlich werden, dann aber ende die Besetzung. Clemenceau bestand in diesem Gespräch nicht auf einer permanenten Okkupation, aber mindestens auf Inspektionsmaßnahmen, die Informationen liefern könnten, ob Deutschland die militärischen Vertragsbestimmungen verletze. Lloyd George wich wieder aus, eine derartige Kontrolle müsse universell sein; beschränke man sie auf ein Land alleine, könne es Schwierigkeiten geben.⁶⁶⁸

Die Lösung des Interessenkonfliktes erfolgte nicht auf britische Initiative. Clemenceau nutzte eine mehrtägige Abwesenheit Lloyd Georges von Paris, um seinen Plan einer 15-jährigen Besetzung der linksrheinischen Gebiete an Colonel House heranzutragen.⁶⁶⁹ Präsident Wilson, bedrängt von House, akzeptierte schließlich am 15. April die von Clemenceau geforderte zeitlich begrenzte Besetzung der linksrheinischen Gebiete mit einem Abzug in drei Etappen.⁶⁷⁰ Die französische Delegation war auch bei den Überprüfungsmaßnahmen etwas zurückgewichen, indem diese an den Völkerbund gekoppelt werden sollten. Lloyd George sah bei seiner Rückkehr nach Paris am 19. April, daß Wilson die gemeinsame anglo-amerikanische Rheinlandpolitik aufgegeben hatte. Dem gegen eine französisch-amerikanische Zusammenarbeit isolierten Premier gelang es nicht mehr, Wilson von den Nachteilen einer Besetzung zu überzeugen.⁶⁷¹

Die strittigen Themen wurden, in drei Dokumente gegliedert, am 22. April 1919 im Rat der Vier erörtert. Lloyd George erklärte sich einverstanden mit den Klauseln über die Demilitarisierung des westlichen Rheinuferes einschließlich eines 50 Kilometer breiten

⁶⁶⁵Ebda., S. 94-96. Das Memorandum Fochs vom 31. 3. 1919 in PNAFP, Doc. 17, S. 85-88; PW 56, S. 445-448. Zu Fochs Initiative auch King, S. 49-51.

⁶⁶⁶Clemenceau an Lloyd George, in der Anlage "General Observations on Mr. Lloyd George's Note of March 26", 31. 3. 1919, PNAFP, Doc. 18, S. 88-90; auch in Lloyd George, MC I, S. 274-276; und in PW 56, S. 477-479.

⁶⁶⁷Memorandum Lloyd George, 1. 4. 1919, Clemenceau am 2. 4. übergeben, PNAFP, Doc. 19, S. 91-92; Lloyd George, MC I, S. 276-277. Lloyd George übermittelte sein Schreiben auch Präsident Wilson mit der einschränkenden Bemerkung: "I thought on the whole it was better not to take it too seriously", Lloyd George an Wilson, PW 65, S. 545.

⁶⁶⁸Rat der Vier, 4. 4. 1919, Mantoux I, S. 144-145.

⁶⁶⁹K. Nelson, S. 67.

⁶⁷⁰Siehe die undat. Foreign Office-Notiz, PNAFP, Doc. 21, S. 93. Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 4.

⁶⁷¹Lloyd George, MC I, S. 280. Der Autor weiter: "This compromise [zwischen Clemenceau und Wilson] I considered to be one of the mistakes of the Treaty and it added a great deal to the difficulties of *appeasement*. (Hervorh. von mir).

Streifens östlich des Rheins, was mit der bisherigen britischen Position übereinstimmte.⁶⁷² Anders verhielt es sich mit der bis zuletzt strittigen Okkupation. Der von Clemenceau und Wilson am 20. März 1919 gebilligte Entwurf sah in vier Artikeln eine Besetzung linksrheinischer Gebiete einschließlich der Brückenköpfe vor, laut Artikel 1 ausdrücklich als eine Garantie dafür, daß Deutschland den Friedensvertrag erfülle.

Nach Artikel 2 sollten die Truppen bei entsprechender Vertragserfüllung gestaffelt abgezogen werden: nach 5 Jahren aus der Zone um Köln, nach 10 Jahren aus der Zone um Koblenz und nach 15 Jahren aus der Zone um Mainz und den Brückenkopf Kehl östlich von Straßburg.⁶⁷³ Diese Bestimmungen konnte der Premier nur schwer akzeptieren; er nannte eine Besatzungsdauer von 15 Jahren "considerable". Auf seine Bemerkung, man erwarte hoffentlich von der britischen Regierung nicht, so lange am Rhein zu bleiben, erwiderte Clemenceau rasch, er wünsche sich nur ein Bataillon mit der britischen Flagge - mit anderen Worten, wenig mehr als eine symbolische Präsenz.⁶⁷⁴ Lloyd George blieb hartnäckig und erkundigte sich mißtrauisch, ob die Besatzungsdauer von 15 Jahren das Maximum sei. Er bezog sich hier offensichtlich auf den Artikel 3 der Vorlage: "In case, either during, or after this fifteen years delay, the Interallied Commission of Reparations recognise that Germany refuse to execute the whole or part of the conditions agreed upon by her according to the present treaty, the international re-occupation of part or the whole of the areas defined in Article 2, will take place immediately."⁶⁷⁵

Diese Klausel band die Frage einer Wiederbesetzung klar an eine Entscheidung der Reparationskommission, in der Großbritannien ein Vetorecht hätte. Doch war es schon laut dem Wortlaut von Artikel 2 möglich, die alliierten Truppen länger als 15 Jahre auf dem linken Rheinufer zu belassen - nämlich dann, wenn Deutschland die Vertragsbedingungen nicht erfülle! Genau gelesen, war Artikel 2 ein Gummiparagraph, denn die Bedingung bezog sich nicht nur auf die Reparationsklauseln, sondern auf den gesamten Friedensvertrag. Deshalb stellte Lloyd George sicherheitshalber klar, daß zum Beispiel die Reparationen nicht in 15 Jahren gezahlt werden könnten. Der Premier erhielt Clemenceaus Zusicherung, eine Truppenstationierung über den Zeitraum von 15 Jahren sei nicht vorgesehen.⁶⁷⁶

Der dritte Gegenstand der Rheinlandvereinbarung, der später allerdings nicht im Friedensvertrag erschien, war die Garantie. Lloyd George erklärte sich einverstanden mit Wilsons Wunsch, daß Großbritannien und die USA jeweils zweiseitige Verträge mit Frankreich abschließen sollten. Außenminister Balfour stimmte diesem Vorgehen nach der Ratssitzung zu.⁶⁷⁷

⁶⁷²"Instructions to Drafting Committee for the [De]militarization of German Territory West of the Rhine", Anlage III zur Sitzung des Rats der Vier, 22. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 116; zur Beratung S. 113. Vgl. PNAFP, Doc. 23, S. 94-96.

⁶⁷³"Articles Concerning the Guarantees of Execution of the Treaty (As Approved by President Wilson and M. Clemenceau on April 20)", FRUS, PPC V, Anlage IV, S. 117-118; PNAFP, Doc. 23, S. 96.

⁶⁷⁴Rat der Vier, 22. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 113.

⁶⁷⁵Artikel 3 der Garantieartikel, FRUS, PPC V, S. 117.

⁶⁷⁶Rat der Vier, 22. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 114-115. Seinem Sekretär Martet sagte Clemenceau später, man bleibe am Rhein, bis die Deutschen den Vertrag erfüllt hätten, notfalls hundert Jahre. J. Martet, Georges Clemenceau, London 1930, S. 150-151. Zu den Auseinandersetzungen zwischen Clemenceau und Foch, der bis zur Unterzeichnung des Friedensvertrages eine dauerhafte Besetzung der Rheinlinie verlangte, siehe King, S. 47-72.

⁶⁷⁷Rat der Vier, 22. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 115.

Am 25. April brachte Clemenceau eine überarbeitete Fassung des Artikels 2 der Garantieartikel in den Obersten Rat ein, welcher Präsident Wilson zugestimmt habe. In Fortsetzung der französisch-amerikanischen Kooperation in der Rheinfrage hatten sich Clemenceau und Wilson auf eine Zusatzformulierung geeinigt, die das Risiko einer fehlenden Ratifikation der Beistandsgarantie in Großbritannien bzw. den USA bannen sollte. Diese Formulierung lautete: wenn nach 15 Jahren "the guarantees against unprovoked aggression by Germany are not considered satisfactory by the present allied and associated governments, Germany consents to accept such similar guarantees as they may require."⁶⁷⁸ Die genannte Garantie bezog sich hier also nicht auf die Vertragserfüllung, sondern auf eine eventuelle Aggression Deutschlands.

Lloyd George hielt die Formulierung für "very dangerous", auch wenn er Verständnis für Clemenceaus Schwierigkeiten signalisierte.⁶⁷⁹ Er traf mit seiner Kritik den wunden Punkt, denn die ihm vorgelegte überarbeitete Fassung war nahezu ein Freibrief für eine unbegrenzte Verlängerung der Okkupation.⁶⁸⁰ Deutschland hätte sich so den Siegermächten völlig ausgeliefert. In der Angst, die Beistandsgarantie - die ja nicht im Friedensvertrag niedergelegt war - könne scheitern, hatte Clemenceau mit Zustimmung Wilsons den Text der Garantieartikel noch einmal verschärft.⁶⁸¹ Die Pariser Regierung hätte bei einem Scheitern der Garantie doch das Erreichen können, was sie von Anfang an gewollt hatte: eine unbegrenzte Besetzung der linksrheinischen Gebiete - und zwar eben nicht nur als eine Garantie für die Erfüllung des Friedensvertrages, sondern als Sicherung gegen jedwede deutsche Aggression bzw. gegen das, was die Sieger als eine solche ansehen würden. Die Gegenmaßnahmen im Fall eines deutschen Angriffs oder z. B. einer Aufrüstung wären damit bereits vom Friedensvertrag legitimiert worden. Es war ein schwacher Trost, daß die britische Regierung einer Verlängerung der Besetzung zwar zustimmen mußte, aber würde man Frankreich an einem Alleingang hindern können und wollen, wenn es sich ohne eine Sicherheitsgarantie im Hintergrund zu einem einseitigen Vorgehen genötigt sehen sollte?

Aufgrund der Kritik des Premierministers wurde die strittige Frage am 30. April noch einmal im Obersten Rat aufgegriffen. Unter sechs Augen einigten sich Lloyd George, Clemenceau und Wilson auf eine leicht geänderte Fassung des Textes: "'If at that date [nach 15 Jahren] the guarantees against unprovoked aggression by Germany are not considered sufficient by the Allied and Associate Governments, the evacuation of the occupying troops may be delayed to the extent regarded as necessary for the purpose of obtaining the required guarantee".⁶⁸²

Lloyd George hatte mit einer letzten Anstrengung gegen die französisch-amerikanische Front in der Rheinfrage eine Abmilderung der Formulierung erreicht; die Substanz des

⁶⁷⁸"Articles Concerning the Guarantees of Execution of the Treaty", 24. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 247-248.

⁶⁷⁹Rat der Vier, 25. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 244.

⁶⁸⁰So äußerte sich Clemenceau auch gegenüber Poincaré am 24. 4. 1919 im französischen Ministerrat: "Nous aurons le droit de réoccuper ou prolonger, si nous ne sommes pas payés. Je ferais une prédiction: l'Allemagne fera faillite et nous resterons où nous sommes, avec l'alliance. Notez cela pour me rappeler sur mon tombeau, quand je serai mort." (zit. n. Bariéty, Relations, S. 62).

⁶⁸¹Vgl. Teil 2, Kap. 7. 1. 4.

⁶⁸²Rat der Vier, 30. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 357. Siehe Art. 429 und 430 des Versailler Vertrags, Teil XIV: Materialien, betreffend die Friedensverhandlungen, Teil VIII: Der Friedensvertrag zwischen Deutschland und der Entente, Carlottenburg 1919 (im folg. abgekürzt als Versailler Vertrag), S. 227.

französischen Vorschlags blieb aber erhalten. Zähneknirschend fand sich der Premier mit einer Regelung ab, die nicht im britischen Sinne war, die unzählige Konflikte in der Zukunft erahnen ließ - gerade im Blick auf die fast unlösbare Reparationsfrage und ihren Zusammenhang mit der Besetzung (vgl. Kap. 6). Das Problem der britischen Bindung an den Kontinent zur Sicherstellung eines Gleichgewichts gegen Deutschland, das Lloyd George in Form der Beistandsgarantie so elegant hatte lösen wollen, hatte aus britischer Sicht zu einer unbefriedigenden Interimslösung geführt.⁶⁸³ Lloyd George hat sich, vermutlich auch weil die Zeit drängte und er Clemenceaus Handlungsspielraum beschnitten sah, nicht dafür entschieden, seine Position gegen Clemenceau und Wilson bis zum Äußersten durchzufechten.⁶⁸⁴ Als allerdings die deutschen Gegenvorschläge vorlagen, hob er noch einmal zu einer - vergeblichen - Initiative an und versuchte die Besatzungszeit auf zwei Jahre herunterzuschrauben.⁶⁸⁵

In einer Besprechung der britischen Delegation am 5. Mai 1919 ging Lloyd George auf das Problem der Besatzungsdauer kaum ein, sondern warb um Unterstützung für das Garantieangebot an die französische Regierung. Lloyd George sagte - aus nicht erklärlichen Gründen -, die Garantie erstreckte sich über 15 Jahre, so lange wie die Okkupation dauere. Er zeigte sich besorgt, daß die USA die Garantie ablehnen könnten. Angesichts der Warnung des südafrikanischen Premiers Botha vor einem "permanent militarism" in Frankreich erklärte Lloyd George, Clemenceau hätte hart gegen die "French militarists" gekämpft, und daher sei die Garantie notwendig geworden.

Angesprochen auf den Unterschied zwischen dem Bündnis und den Sicherheitsmaßnahmen des Völkerbundes erklärte Lloyd George, die Franzosen wünschten die Garantie, da die Deutschen in Paris sein könnten, bevor die Maschinerie des Völkerbundes greifen würde. Der Labour-Politiker Barnes kritisierte den Entwurf der Übereinkunft zwischen Wilson und Clemenceau mit den Worten, "this made the guarantee binding as long as France wanted it"; Bonar Law wies aber darauf hin, die Worte "unprovoked aggression" beließen die letzte Entscheidung bei Großbritannien. Am Ende der Besprechung erklärte Lloyd George, Clemenceau wünsche eine Teilnahme der Dominions an der Garantie.⁶⁸⁶ Doch hatte sich abgezeichnet, daß die Premierminister Kanadas und Südafrikas große Bedenken hegten, während der australische Premier Hughes und sein neuseeländischer Amtskollege Massey Lloyd Georges Vorschlag unterstützten.

Am 6. Mai händigten Lloyd George und Balfour Clemenceau den Text einer britischen Garantie für Frankreich aus, der den Bedenken einiger Dominion-Regierungschefs Rechnung trug: ihre Zustimmung zu der Beistandsgarantie wurde von einer Ratifizierung in den Parlamenten der Dominions abhängig gemacht. Der Völkerbund sollte dem Vertrag zustimmen, der auf diese Weise nicht isoliert stehen würde - hier wich der britische Text nicht von dem US-Entwurf ab.

Entscheidender war der folgende Vorbehalt: der Vertrag zwischen London und Paris sollte erst in Kraft treten, wenn die Vereinigten Staaten das Abkommen ratifiziert hat-

⁶⁸³In seinen Erinnerungen bezeichnet Lloyd George das Ergebnis der Rheinlanddebatte deutlich als "one of the mistakes of the Treaty", das ein künftiges „*appeasement*“ erschwert habe (Lloyd George, MC I, S. 281, Hervorh. von mir).

⁶⁸⁴K. Nelson, S. 89.

⁶⁸⁵Vgl. Kap. 9.

⁶⁸⁶Besprechung der British Empire Delegation, 5. 5. 1919, BDFA, PPC 4, Doc. 16, S. 65-66. Der von Lloyd George vorgelesene Text des Vertrags zwischen Frankreich und den USA im Anhang B, S. 89.

ten.⁶⁸⁷ Großbritannien band seine eigene politische und militärische Unterstützung für Frankreich an eine entsprechende Zusage Washingtons. Lloyd George signalisierte deutlich, daß er ohne eine Beteiligung der USA Westeuropa nicht in Form einer so engen Bindung Londons an den Kontinent stabilisieren wollte - eine klare Botschaft an Washington.

Da es aber durchaus im Bereich des Möglichen lag, daß der US-Senat trotz oder wegen Wilsons Politik, trotz des französischen und britischen Interesses blockieren würde, stellt sich die Frage, ob Lloyd George der Meinung war, ein Gleichgewicht der Kräfte gegen Deutschland ließe sich auch ohne die Garantie ausreichend sichern. Glaubte der Premier, nach Unterzeichnung des Friedensvertrages würden sich Deutschland und Frankreich machtpolitisch die Waage halten, oder sah er Frankreich doch in einer dominierenden Position, die er durch eine einseitige britische Garantie nicht noch weiter unterstützen wollte?

Wenn dies Lloyd Georges Überlegung gewesen wäre, dann dürfte er die Absicht gehabt haben, mit amerikanischer Hilfe Frankreich mindestens ebenso sehr einzudämmen wie Deutschland, und für den Fall, daß Washington abseits blieb, würde London die Entwicklung auf dem Kontinent aus einer Distanz beobachten. Den Gedanken weiterentwickelt, hätte London mit einer solchen Politik sozusagen einen abseits stehenden Balancehalter zwischen zwei weitgehend gleichen Mächten abgegeben - allerdings nur auf Westeuropa bezogen und nicht auf Gesamteuropa. Doch auch wenn dem nicht so war: die britische Regierung war nach Wochen des Ringens in der Rheinpolitik nicht bereit, sich ohne Rückendeckung aus Washington bedingungslos an Europa zu binden. Welche Motivation letztlich auch ausschlaggebend war, in Clemenceaus Augen mußte der britische Vorbehalt eine empfindliche Abschwächung bedeuten, da das Abstimmungsverhalten im US-Senat ja nicht vorauszusehen war.

Zehn Jahre nach der Pariser Friedenskonferenz betonte Georges Clemenceau noch die überragende Bedeutung der Sicherheitsgarantie. Daß die Vereinigten Staaten, welche "die Mittler und Ordner des europäischen Friedens hätten sein können", den Friedensvertrag und die Garantie nicht ratifiziert hätten, Großbritannien jedoch alleine zur Garantie nicht bereit gewesen sei, bezeichnete der ehemalige Premier als eine der "Verstümmelungen des Vertrags von Versailles"⁶⁸⁸.

7. 2. Die britische Diplomatie in der Saarfrage

7. 2. 1. Die Grenze von 1814 oder ein politischer Sonderstatus für das Saargebiet? Die britische Delegation und die erste Phase der Saardiplomatie

Auf der Ebene der britischen Territorialexperten war es James Headlam-Morley, der die ersten Pläne zur Zukunft des Saargebietes ausarbeitete. Bereits im Januar 1917 hatte die französische Regierung Briand das Foreign Office informiert, außer der Rückgewinnung Elsaß-Lothringens bestehe man auf der Grenze mit Deutschland von vor 1790.

⁶⁸⁷Entwurf der Garantie: FRUS, PPC V, S. 494-495, vgl. S. 485. Endgültiger Text der Garantieverträge "Assistance to France in the Event of Unprovoked Aggression by Germany", 28. 6. 1919, FRUS, PPC XIII, S. 757-759 (USA-Frankreich) und 760-762 (Großbritannien-Frankreich).

⁶⁸⁸Clemenceau, Größe, S. 226-231, 183, 226.

Briand schrieb an den französischen Botschafter in London, Paul Cambon: "Nous aurons ainsi le bassin géographique et minier de la Sarre, dont la possession est essentielle à nos industries, et le souvenir des mutilations successives de notre ancienne frontière doit être effacé."⁶⁸⁹ Frankreich wollte also hinter die Friedensregelung des Wiener Kongresses zurückgehen.⁶⁹⁰ Cambon wählte eine Gelegenheit unmittelbar nach dem Waffenstillstand, um den britischen Premierminister auf die Grenze von 1814 vorzubereiten; seiner Ansicht nach war Lloyd George über den 2. Pariser Frieden von 1815 kaum informiert. Doch zeigte der Premier merkliche Zurückhaltung gegenüber Cambons Einlassungen.⁶⁹¹

Angesichts dieser französischen Ansprüche auf die Grenze von 1814 an der Saar hielt Headlam-Morley es für das beste, wenn Frankreich die Kohlegruben an der Saar als Reparationen erhalte. Sein ursprünglicher Plan, so Headlam-Morley später, sei gewesen, das Saargebiet als einen separaten Staat zu etablieren, eine Lösung, die die wenigsten Schwierigkeiten bereiten würde und den Vorteil hätte, die französischen Ansprüche auf Teile der Saar und auf das benachbarte Gebiet um Landau am Rhein, vor 1814 bei Frankreich, zurückzuweisen.⁶⁹² Das bedeutete im Klartext, daß eine kleine Aufteilung Deutschlands an der Saar eine Annexion verhindern würde und einen besseren Rahmen für die Nutzung der Kohlegruben durch Frankreich bieten könne.

Headlam-Morley brachte seine Pläne in die Besprechung mit den amerikanischen Territorialexperten am 21. Februar 1919 ein, und beide Seiten einigten sich auf einen gemeinsamen Entwurf zur Saarfrage. Die britische Position wurde darin deutlich, daß das Protokoll auf eine Annexion des Gebietes durch Frankreich - der US-Experte Haskins war vergleichsweise nahe an der französischen Position⁶⁹³ - nicht mehr ausdrücklich einging. Doch herrschte Übereinstimmung, Frankreich das "full and complete right to the management, administration, exploitation, and ownership of the Saar coalfield" zu übertragen, als Wiedergutmachung für die Zerstörung der nordfranzösischen Kohlegruben. Für das Saargebiet solle "some special form of régime" gefunden werden, mit dem Ziel, eine Überführung einer beträchtlichen Zahl Deutscher unter französische Institutionen zu verhindern.⁶⁹⁴ Diese Formulierung, die einen besonderen politischen Status für das Saarbecken nahelegte, kam nicht nur Headlam-Morleys Vorstellung nahe, sondern sie war auch der Ausgangspunkt für die Ausarbeitung weiterer Konzepte in der britischen Delegation. Nicht berücksichtigt worden war die Position des britischen Generalstabes, der sich wiederholt dafür ausgesprochen hatte, Frankreich das Saargebiet zu überlassen.⁶⁹⁵

⁶⁸⁹Briand an Cambon, 12. 1. 1917, PNAFP, Doc. 2, S. 1-3.

⁶⁹⁰Dazu auch Balfour an den britischen Botschafter in Paris, Bertie, 2. 7. 1917, PNAFP, Doc. 3, S. 3.

⁶⁹¹Cambon an Clemenceau, 14. 11. 1918, Cambon, Correspondance, III, S. 282-283.

⁶⁹²Headlam-Morley in einem Tagebucheintrag vom 25. 6. 1919, in dem er die territorialen Ergebnisse des Versailler Vertrags Revue passieren ließ, Headlam-Morley, A Memoir, S. 166-167. Vgl. zu Headlam-Morley auch E. H. Carr, James Headlam-Morley (1972), in: ders., From Napoleon to Stalin, S. 165-169.

⁶⁹³Vgl. Teil 2, Kap. 7. 2. 1.

⁶⁹⁴"Record of a Meeting held at the Hôtel Crillon", 21. 2. 1919, BDFA, PPC 5, S. 312-313. Wilson und House hatten dergleichen Treffen zur engeren Abstimmung beider Delegationen gewünscht; vgl. J. Shotwell, At the Paris Peace Conference, New York 1937, S. 153, 155, 161; IP IV, S. 275. Vgl. H. Nelson, S. 47 f.

⁶⁹⁵"Memorandum on the future Franco-German frontier", 2. 1. 1919, vorgelegt am 15. 1., BDFA, PPC 5, Doc. 122, S. 362; "General Staff Desiderata regarding Territorial Adjustments", 19. 2. 1919, BDFA, PPC 1, S. 77.

Die Diskussion verblieb bis Ende März weitgehend auf der Expertenebene. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Lloyd George noch die Grenze von 1814 zwischen Deutschland und Frankreich im Auge. In einer Diskussion über die Rohstoffversorgung im Rat der Zehn am 27. Januar sprach er von dem hypothetischen Fall, daß Frankreich das Saarbecken erhalte.⁶⁹⁶ Wie der französische Botschafter in London, Cambon, am 6. Februar notierte, habe Lloyd George Clemenceau die britische Zustimmung zur Grenze von 1814 signalisiert.⁶⁹⁷ Als der Premier in Fontainebleau über die Grundlagen des europäischen Friedens nachdachte, sprach er sich in Teil III seiner Denkschrift vom 25. März für die Grenze von 1814 an der Saar aus. Alternativ erwog er, die Grenze nur zwischen Deutschland und Elsaß-Lothringen zu ziehen und Frankreich die Kohleminen an der Saar für 10 Jahre nutzen zu lassen, als Ausgleich für die Zerstörung der eigenen Kohlefelder. Nach Ablauf der 10 Jahre dürfe Deutschland den Export der Saarkohle nach Frankreich nicht behindern.⁶⁹⁸ In dieser Alternative beließ Lloyd George einen gewissen Spielraum für die Regelung an der Saar; wobei er gewußt haben muß, daß Frankreich sich ohne Frage für die Grenze von 1814 entscheiden würde.

Nachdem Lloyd George von Clemenceau eine wenig ermutigende Antwort auf sein Fontainebleau-Memorandum erhalten hatte und die vorgeschlagene Nutzung der Saarkohle kühl als eine temporäre Lösung zurückgewiesen worden war⁶⁹⁹, reagierte der Premier eingeschnappt. In seiner Antwort erklärte er, das Modell der Kohlenutzung sei nur die Alternative zu der Grenze von 1814 gewesen, um dann mit einem Paukenschlag zu enden: "Inasmuch, however, as M. Clemenceau treats this suggestion as a further proof of British selffishness I promptly withdraw it."⁷⁰⁰ Trotz der Provokation war es gar nicht klar, welchem Vorschlag Lloyd George eigentlich zurückzog: die Grenze von 1814 oder den Plan der Kohlenutzung? Erst seine weitere Verhandlungsführung deutet darauf hin, daß der Premier die Grenze von 1814 meinte und hinter seinen Vorschlag von Fontainebleau zurückging.

Möglicherweise suchte Lloyd George auch nur nach einem Anlaß, um sich aus der Affäre zu ziehen. Denn am Morgen des 28. März 1919 dürfte es Headlam-Morley schließlich gelungen sein, die Aufmerksamkeit von Lloyd George und Balfour auf seinen Plan zu lenken, der ja die Errichtung eines separaten Staates an der Saar vorsah.⁷⁰¹ Lloyd George bezog sich am gleichen Tag im Viererrat auf einen gemeinsamen Entwurf der britischen und der US-Experten.⁷⁰² Der Vorschlag, den der Premier im folgenden präsentierte, bezog sich zwar in erster Linie auf Headlam-Morleys Plan eines separaten Staates; allerdings konnte die anglo-amerikanische Empfehlung über einen politischen Sonderstatus des Saargebietes auch in diesem Sinne interpretiert werden.

⁶⁹⁶Rat der Zehn, 27. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 731.

⁶⁹⁷Tagebuch Cambon, 6. 2. 1919, Cambon, Correspondance, III, S. 304.

⁶⁹⁸"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 83; Lloyd George, MC I, S. 272; PW 56, S. 266-267.

⁶⁹⁹"General Observations on Mr. Lloyd George's Note of March 26th.", Memorandum Clemenceaus, 28. 3. 1919, PW 56, S. 479.

⁷⁰⁰Memorandum Lloyd Georges, 1. 4. 1919, in Lloyd George an Wilson, 2. 4. 1919, PW 57, S. 545-547, mit der vielsagenden einführenden Bemerkung: "I enclose reply I am sending to Clemenceau's paper. I thought on the whole it was better not to take it too seriously". Vgl. Lloyd George, MC I, S. 277.

⁷⁰¹Dies geht aus einem Memorandum Headlam-Morleys vom 2. 4. 1919 hervor, BDFA, PPC 5, Doc. 93, S. 324. Vgl. Tagebuch Headlam-Morley, 25. 6. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 167.

⁷⁰²Rat der Vier, 28. 3. 1919, Mantoux I, S. 67.

Bevor Lloyd George in der Ratssitzung am 28. März 1919 zum Zuge kam, brachte Tardieu die großenteils bekannten französischen Forderungen vor.⁷⁰³ Er begründete die Pariser Ansprüche historisch und wirtschaftlich. Frankreich verlange das Saargebiet mindestens in den Grenzen von 1814, maximal das gesamte Saarbecken. In seinem mündlichen Vortrag blieb Tardieu an diesem Punkt etwas unschärfer; er brachte eine Fülle von Beispielen, warum das Saargebiet enge Bindungen an Frankreich habe. Wirtschaftlich gesehen, gebe es drei Gründe für den Anspruch auf das Gebiet: erstens die engen Bindungen zwischen dem Saarbecken und Elsaß-Lothringen, zweitens der französische Bedarf an Steinkohle: das gegenwärtige Versorgungsdefizit in Frankreich einschließlich Elsaß-Lothringens belaufe sich auf 51 Millionen Tonnen, im Saargebiet würden 13 Millionen Tonnen produziert. Der dritte wirtschaftliche Grund sei die Entschädigung für die Zerstörung der nordfranzösischen Kohlegruben durch die Deutschen.⁷⁰⁴ Da etwa ein Drittel der Kohlegruben außerhalb der historischen Grenzen von 1814 lag, die beim 2. Pariser Frieden 1815 zugunsten Preußens verschoben worden waren, betonte Tardieu in seiner Denkschrift, es sei nicht sinnvoll, die Einheit von Kohleabbau, Industrie und Arbeiterschaft auseinanderzureißen.

Lloyd George lehnte die französischen Forderungen in dieser Situation zwar nicht rundheraus ab, aber indirekt wurde seine Mißbilligung deutlich. Er warnte vor einem neuen Elsaß-Lothringen und versuchte, seine Verhandlungspartner für seinen eigenen Vorschlag zu gewinnen. Aus seiner Sicht sei es die beste Lösung, an der Saar einen kleinen autonomen Staat zu schaffen, mit eigener Gesetzgebung, Schulen und Polizei. Die Kohlegruben würden in französischen Besitz übergehen. Wie oben angedeutet, verließ Lloyd George mit dieser Initiative seinen Vorschlag von Fontainebleau. Er ging nicht einmal so weit wie der anglo-amerikanische Plan, der sich ja für ein "special régime" und eine französische Administration ausgesprochen hatte. Da Präsident Wilson erst nach ihm das Wort ergriff, konnte Lloyd George nicht durch dessen Darlegung beeinflusst worden sein. Vielmehr dürfte die Darstellung Tardieus Lloyd George darin bestärkt haben, dem spürbaren französischen "Appetit" nicht nachzugeben. Vermutlich wollte der Premier auch eine Verhandlungsmasse für die parallele Rheinlanddebatte aufbauen, die ihn weitaus stärker in Anspruch nahm als die Saarfrage.

Als Wilson und Clemenceau im Verlauf der Sitzung über die Zukunft des Saargebietes scharf aneinandergerieten, schloß sich Lloyd George dem Prinzip der Selbstbestimmung an, das von Wilson hochgehalten wurde: territoriale Annexionen, sagte er, verletzen die Verpflichtungen im Rahmen des Waffenstillstands. Nichts könne einem großen Land - ein Seitenhieb auf Clemenceau - mehr schaden als das gegebene Wort zu brechen, auch gegenüber einem Feind. Lloyd George bekräftigte: "Je ne crois pas que l'on puisse substituer les appétits aux principes, et ceci s'applique aussi bien

⁷⁰³Undatiertes Memorandum von Tardieu, Tardieu, S. 279-289. Es sei den Delegationschefs im März vorgelegt worden (ebda., S. 289-290). In BDFA, PPC 5, S. 317-321, ist ein mit dem o. g. Text nicht identischer, undat. französischer Vertragsentwurf über die Regelung der Saarfrage abgedruckt, der vermutlich am 28. 3. vorgelegt und am 31. 3. zurückgezogen wurde.

⁷⁰⁴Rat der Vier, 28. 3. 1919, Mantoux I, S. 63-67. Die Saarkohleproduktion betrug 1912-13 ca. 17, 5 Millionen Tonnen, über 40% der damaligen französischen Kohleförderung von 41 Millionen Tonnen. Die Verluste der französischen Kohleproduktion infolge der deutschen Zerstörungen wurden auf ca. 20 Millionen Tonnen pro Jahr beziffert. Ein Besitz der Kohlefelder der Saar hätte diesen Verlust beinahe ausgleichen können. Die Grenzen von 1814 hätten zwei Drittel der Saarkohleproduktion von 1913 einbegriffen.

aux petites qu'aux grandes nations."⁷⁰⁵ Mit Appetit meinte Lloyd George den Appetit auf Territorien, der nach dem Waffenstillstand gewachsen sei.

Der Premier gab sich zwar prinzipieller als er im Grunde eingestellt war. Doch war ihm in der Territorialpolitik eine weitestgehende Orientierung am Selbstbestimmungsrecht durchaus wichtig, auch wenn er sie mit gleichgewichtspolitischen Erwägungen verband.⁷⁰⁶ Andererseits war die Saarfrage das schlechteste Beispiel für seine prinzipiengeleitete Politik. Denn während Lloyd George in der Frage der deutschen Ostgrenze und des Rheinlandes sehr fest blieb⁷⁰⁷, bedeutete sein Vorschlag einer Autonomie für das Saargebiet keine Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts; vielmehr bewegte er sich zwischen den Positionen Clemenceaus und Wilsons. Das war Lloyd George auch bewußt: es gebe Fälle, in denen zwei gleicherweise beachtenswerte Grundsätze einander gegenüberstünden; um diese miteinander zu vereinbaren, müsse jede Seite ein Opfer bringen.⁷⁰⁸ Nicht nur Clemenceau, sondern auch Wilson sollte dies wohl als einen indirekten Hinweis verstehen.

Am 29. März instruierte der Premier seine Territorialexperten, ihm auf der Grundlage des anglo-amerikanischen Expertenpapiers alternative Pläne zu unterbreiten, wie der Vorschlag vom 21. Februar umgesetzt werden könne, an der Saar ein besonderes politisches Regime zu schaffen.⁷⁰⁹ Daraufhin entwarf der Rechtsberater des Foreign Office, Cecil Hurst, drei Alternativpläne, die sämtlich die Nutzung der Kohlegruben durch Frankreich vorsahen. Wie Headlam-Morley kommentierte, seien Plan A und B weitgehend gleich. Der Völkerbund würde Frankreich die Verwaltung ("administration") des Saargebietes übertragen. Laut Plan A verzichtete Deutschland jedoch auf alle "rights and title over the territory"; die Souveränität ginge demnach an den Völkerbund über. Laut Plan B behielt Deutschland die Souveränität.⁷¹⁰ Plan C entsprechend, würde das Saargebiet zu einem unabhängigen Staat mit dem Namen "Saar Republic". Die Infrastruktur würde von Frankreich betrieben, das mit dem Kleinststaat durch eine Zollunion verbunden und auch für die Außenbeziehungen zuständig wäre.

Wie Headlam-Morley zu Recht urteilte, kam Plan C im Endeffekt einem französischen Protektorat gleich. Für den Fall, daß Plan A oder B angenommen würden, schlug Headlam-Morley eine Entscheidung der Einwohner über die künftige Zugehörigkeit des Saargebietes nach 15 Jahren vor. Sollte das Gebiet an Deutschland fallen, wäre der Verbleib der Kohlegruben in französischem Besitz zu prüfen.⁷¹¹ Lloyd George erhielt noch am 29. März nicht nur diese Pläne, sondern auch den Entwurf der US-Experten

⁷⁰⁵Rat der Vier, 28. 3. 1919, Mantoux I, S. 73.

⁷⁰⁶Dies war ein Beispiel für die Verbindung von Nationalitätenprinzip und Gleichgewichtdenken, die in dem Memorandum des Foreign Office von 1916 als ideal und dazu unproblematisch beschrieben worden war (vgl. Kap. 1. 2).

⁷⁰⁷Vgl. Kap. 7. 1. und 8. 1.

⁷⁰⁸Rat der Vier, 28. 3. 1919, Mantoux I, S. 74.

⁷⁰⁹Memorandum Headlam-Morleys, 2. 4. 1919, BDFa, PPC 5, Doc. 88, S. 322. Möglicherweise interpretierte Headlam-Morley den Entwurf von 21. 2. gemäß seiner eigenen Ideen.

⁷¹⁰"Alternative Proposal for the Saar Basin drafted by Mr. Hurst", 29. 3. 1919, BDFa, PPC 5, Doc. 84, S. 314-317.

⁷¹¹Memorandum Headlam-Morleys, 2. 4. 1919, DBFA, PPC 5, Doc. 88, S. 322; Headlam-Morley, A Memoir, S. 65.

Haskins und Johnson, an dem Headlam-Morley sich beteiligt hatte.⁷¹² Der Premier kam allerdings erst am 8. April auf die Pläne zu sprechen.

Während sich in den folgenden beiden Tagen herausstellte, daß auf Expertenebene allenfalls der britische Plan A akzeptabel war - also die für Deutschland am wenigsten günstige Lösung -, sollte zunächst ein Sonderausschuß ausschließlich über die wirtschaftliche Seite der Regelung beraten. Dafür wurde der von Wilson am 31. März eingebrachte Vorschlag als Grundlage akzeptiert - der französische Besitz der Kohleminen.⁷¹³ Doch abgesehen davon hatte Lloyd George erkennen müssen, daß der US-Präsident mit einer Beseitigung der deutschen Souveränität an der Saar nicht einverstanden war.

Der Bericht des Sonderausschusses, in dem Headlam-Morley die britische Delegation vertrat, lag am 5. April vor. Wie Headlam-Morley kommentierte, erscheine ihm das vorgeschlagene System, Frankreich alle Vorteile bei der Nutzung der Kohlegruben zu verschaffen, unter der Voraussetzung, daß die Verwaltung in deutscher Hand bleibe, als praktisch undurchführbar. Dieses System, meinte der Experte, "would inevitably involve constant and serious controversy with the German administration of the district and would, I am convinced, prove unworkable." Um eine größere politische Kontrolle von französischer Seite im Rahmen der bereits diskutierten Alternativpläne werde man nicht herumkommen.⁷¹⁴ Diese Meinung teilte der britische Staatssekretär Sir Eyre Crowe; und Außenminister Balfour kommentierte lakonisch: "It seems an impossible scheme".⁷¹⁵

7. 2. 2. Das Saargebiet zwischen Selbstbestimmung und wirtschaftlicher Bindung an Frankreich. Lloyd George und die Entscheidungen in der Saarfrage

Der Premierminister schloß sich dieser Ansicht ohne zu zögern an. Wie er am 8. April 1919 im Obersten Rat sagte, berge die im Sonderausschuß ausgearbeitete Regelung ein sehr ernstes Kriegsrisiko. Damit brachte Lloyd George erneut ein Argument, das ihn bei allen Gesichtspunkten der territorialen Regelung leitete. Lloyd George kam auf seinen Plan vom 28. März zu sprechen und schlug vor, in der Region eine Art Luxemburg zu etablieren. Der Vorteil dieser Lösung wäre, die Einwohner nicht gegen ihren Willen zu Franzosen zu machen, was er nicht akzeptieren könne; auf diese Weise tue man der Bevölkerung keine Ungerechtigkeit an. Andererseits sei der größte Teil des Gebietes bis zum Anfang des 19. Jahrhunderts französisch gewesen; und die britischen Staatsmänner seien damals gegen die Grenzverschiebung im 2. Pariser Frieden gewesen. Mit dieser

⁷¹²"Proposal drafted by Dr. Haskins and Major Johnson", 29. 3. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 85, S. 317; Memorandum Headlam-Morleys, 2. 4. 1919, ebda., Doc. 88, S. 322. Vgl. Teil 2, Kap. 2.

⁷¹³Vgl. Teil 2, Kap. 7. 2. 2. Es ist nicht klar, wann der Sonderausschuß eingesetzt wurde; laut Headlam-Morley sei darüber am 1. April im Rat der Vier gesprochen worden; danach habe er von Hankey einen Anruf erhalten, der US-Vorschlag sei angenommen worden und das Sonderkomitee, in dem er der britische Vertreter sei, eingesetzt worden. Memorandum Headlam-Morleys, 2. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 93, S. 324. In dem Dolmetscherprotokoll Mantoux' vom 1. 4. 1919 finden sich keine Hinweise; britische bzw. amerikanische Protokolle existieren nicht.

⁷¹⁴"Report: The Saar Basin, Covering Note by Mr. Headlam-Morley, und Heads of Suggested Articles as to the Saar Basin", 5. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 98, 97 und 96, S. 326-329. Vgl. Headlam-Morley, A Memoir, S. 167.

⁷¹⁵"Minutes on Report, E. Crowe und A. J. Balfour", BDFA, PPC 5, Doc. 97, S. 331.

Bemerkung bewegte sich der Premier wieder auf die im Fontainebleau-Memorandum vertretene Position zu. Eine Aufteilung Deutschlands en miniature an der Saar schien geeignet, eine Überführung von Deutschen unter französische Souveränität abzuwenden.

Er würde, so Lloyd George, in die von ihm vorgeschlagene Regelung sogar die gesamte Kohleindustrieregion einbeziehen, einschließlich der Mosel. Dieses Land solle unabhängig sein, unter der Autorität des Völkerbundes und in Zollunion mit Frankreich. Als Begründung führte der Premier an, wirtschaftlich sei das Saarbecken in erster Linie mit Elsaß-Lothringen verbunden. Schließlich folgte ein geostrategisches, gleichgewichtspolitisches Argument: man schaffe auf diese Weise einen Pufferstaat mit 600.000 Einwohnern, größer als Luxemburg. Als das überragende Argument erschien nunmehr die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der gesamten Region.⁷¹⁶

Im weiteren Verlauf der Diskussion nahm der Premier Bezug auf die drei britischen Alternativpläne A bis C, die er am 29. März erhalten hatte. Er erklärte, die erste Lösung mit deutscher Souveränität scheidet aus; die zweite sei die, die er eben vorgeschlagen habe: lokale Souveränität unter dem Völkerbund, mit einem Mandat an Frankreich, das einen Gouverneur ernennen würde, Zollunion mit Frankreich, Kohlegruben in französischem Besitz, Entmilitarisierung und kein Wehrdienst für die Einwohner.

Es erleichterte die Beratungen nicht, daß Lloyd Georges Ausführungen sich mit keinem der drei Pläne wirklich deckten: weder mit Plan A (Souveränität nicht klar festgelegt, aber vermutlich Völkerbund, der die Verwaltung an Frankreich übergab) noch mit Plan B (deutsche Souveränität, französische Verwaltung im Namen des Völkerbundes). Plan C kam zwar Lloyd Georges Vorschlag am nächsten: ein unabhängiger Staat mit einer Übergangsverwaltung durch einen vom Völkerbund ernannten Gouverneur, einer Zollunion mit Frankreich, und der Wahrnehmung der Außenbeziehungen durch Frankreich, aber in dem Plan war nicht die Rede von einem Mandat des Völkerbundes an Frankreich, das den Gouverneur ernennen sollte! Die Verwirrung war komplett. Daß Lloyd George nicht verstanden hat, was er sagte, ist aber eher unwahrscheinlich; er hat auch die Entwürfe nicht einfach vertauscht.⁷¹⁷

Vielmehr entwarf Lloyd George eine Mischung aus Plan A und Plan C. Diese Lösung kam der französischen Position doch sehr nahe - näher als eine "Luxemburg-Lösung", und verwies sogar an einigen Stellen über die französischen Forderungen hinaus: denn de facto würde sogar eine größere Region als das Saarbecken zu einem französischen Protektorat werden. Konnte Lloyd George diese Regelung ernstlich gewollt haben? War ihm das Kräftegleichgewicht hier wichtiger als das Selbstbestimmungsrecht? Bei dieser Lösung wäre sogar ein größerer Teil der Bevölkerung der Region als im strittigen Saargebiet unabhängig geworden, strenggenommen ihrer Souveränität beraubt worden als bei einem Rückgriff auf die Grenze von 1814. Lloyd George äußerte sogar noch die Vermutung, die Bevölkerung werde bei einer späteren Volksabstimmung nicht für die Rückkehr nach Deutschland optieren!

Darüberhinaus warf die Zollunion mit Frankreich in einer Industrieregion, größer als Luxemburg, durchaus Fragen des Gleichgewichts auf, die Lloyd George ja in der Diskussion um das Rheinland entschieden beachtete - obwohl natürlich die Saarregion keiner war als das Rheinland. Wie man es dreht und wendet: die in diesem Fall tatsächlich

⁷¹⁶Rat der Vier, 8. 4. 1919, Mantoux I, S. 181 f.; vgl. Tardieu, S. 299 f.

⁷¹⁷Das meint H. Nelson, S. 266, der dem Premier Konfusion attestiert.

quecksilbrige Position des Premierministers konnte auch bei seinen Amtskollegen nicht genügend Klarheit aufkommen lassen, was London nun eigentlich wollte. Andererseits war Berechenbarkeit auch nicht die hervorstechendste Eigenschaft des Regierungschefs.

Lloyd George mußte sich jedoch in der Nachmittagssitzung des 9. April mit dem klaren Widerstand Wilsons gegen eine "halbe" Unabhängigkeit des Saargebiets auseinandersetzen; der Präsident sprach sich vielmehr dafür aus, die Souveränität an der Saar für 15 Jahre ruhen zu lassen.⁷¹⁸ In seiner Reaktion betonte Lloyd George noch einmal die Position seiner Berater. Er verwickelte sich dann in einen gewissen Widerspruch, als er sagte, die von Wilson unterstützte Lösung sei beinahe eine Annexion durch Frankreich. Hatte Lloyd George nicht noch am Morgen eine weitestgehende Bindung des Saarbeckens an Frankreich befürwortet?⁷¹⁹

Am nächsten Tag unterstützte der Premier eifrig die Kritik Tardieus an der von Wilson anvisierten Lösung.⁷²⁰ Wie sehr er mittlerweile doch der französischen Position zuneigte, zeigt seine zu Wilson gewandte Einlassung, Tardieu habe ein großes Zugeständnis gemacht, indem er die Volksabstimmung akzeptiert habe.⁷²¹ Allerdings zeigte der Premierminister sich dann am Nachmittag mit Wilsons neuem Vorschlag, die Souveränitätsfrage für 15 Jahre ruhen zu lassen und die Verwaltung des Gebietes dem Völkerbund zu übertragen, im Grundsatz einverstanden.⁷²² Lloyd George sagte, das wichtigste bei allem sei, Frankreich die Kohle zu überlassen und zukünftige Konfliktursachen auszuräumen - ein weiterer Hinweis auf das britische Interesse an einem "appeasement" der territorialen europäischen Probleme. Durch die vorgeschlagene Regelung werde das Saargebiet in seinen eigenen Interessen so eng an Frankreich gebunden, daß es schließlich selbst zu Frankreich gehören wolle.⁷²³ Hiermit zeigte der Premier erneut sein Interesse an einer profranzösischen Lösung.

Auf die Frage Headlam-Morleys, einem Anhänger der Autonomie-Lösung, ob im Falle der Verwaltung durch den Völkerbund nicht die Gefahr bestehe, die Bevölkerung an der Saar einem diktatorischen Regime zu unterwerfen, schlug Lloyd George den Ausweg einer lokalen Autonomie vor, mit der im übrigen der preußische Einfluß beschnitten werden könnte.⁷²⁴

Als die Experten einen Entwurf ausarbeiteten, legte Headlam-Morley außer einem Entwurf zum Wirtschaftsstatut ein "Heads of Agreement" genanntes Papier vor, das als Grundlage für den Entwurf zum politischen Status des Gebietes akzeptiert wurde. In Punkt 1 hieß es: "Germany renounces in favour of the Allied and Associated Powers as

⁷¹⁸Vgl. Teil 2, Kap. 7. 2. 2.

⁷¹⁹Rat der Vier, 8. 4. 1919, Mantoux I, S. 193-194.

⁷²⁰Tardieu, "Réponse à la Note de M. le Président Wilson du 8 avril", 9. 4. 1919, BDF, PPC 5, Doc. 104, S. 334-336.

⁷²¹Rat der Vier, 9. 4. 1919, Mantoux I, S. 196.

⁷²²Wie Headlam-Morley schrieb, habe er Präsident Wilson gesagt, wie sehr er gegen ein solches Mandatssystem in Europa eingestellt sei. Dies habe Wilson zugestanden, doch erwidert, er sei durch seine früheren Äußerungen gebunden. Tagebuch Headlam-Morley, 25. 6. 1919, A Memoir, S. 167. Vgl. Teil 2, Kap. 7. 2. 2.

⁷²³Rat der Vier, 9. 4. 1919, Mantoux I, S. 204-205.

⁷²⁴Rat der Vier, 9. 4. 1919, Mantoux I, S. 206.

trustees of the League of Nations all her rights of administration over the territory".⁷²⁵ Allerdings wurde - wohl auf Betreiben des US-Rechtsexperten Miller, noch die Ergänzung eingefügt: Germany, *while preserving her sovereignty*, renounces...".⁷²⁶

Als der Expertenentwurf am 10. April im Viererrat diskutiert wurde, argumentierte Lloyd George auf der Linie des Wilson-Vorschlags vom Tag zuvor: die Passage, in der die deutsche Souveränität erwähnt sei, solle fortfallen. Lloyd George gab erneut seiner Hoffnung Ausdruck, die Zukunft des Saargebietes liege in Frankreich: er empfahl, für das Stimmrechts zur Teilnahme an der Volksabstimmung nur eine kurze Aufenthaltsdauer von einigen Jahren festzulegen, damit italienische oder slawische Gastarbeiter profranzösisch abstimmen könnten! Dieser Vorschlag wurde sogar von Tardieu abgelehnt.⁷²⁷

Lloyd George lehnte allerdings die französische Forderung ab, auch im Falle der Rückkehr des Saargebietes an Deutschland im Besitz der Kohlegruben zu bleiben. Er verwendete hier das gleiche Argument wie in den vergangenen Sitzungen: das Eigentum an den Kohlegruben und die Regierung im Saargebiet möglichst nicht zwischen Frankreich und Deutschland zu teilen. Er war auch nicht damit einverstanden, Deutschland zur Lieferung bestimmter Kohlemengen zu verpflichten, mit dem wirtschaftlichen Argument, die regionalen Wirtschaftsbeziehungen würden ohnehin intakt bleiben; die Saarkohle könne wegen ihrer geringen Qualität nur im benachbarten Elsaß-Lothringen verwendet werden.⁷²⁸

Doch am 11. April war Lloyd George im Rat der Vier hier zu einem Einlenken bereit. Er erinnerte daran, im Fall des Kohlegebietes Teschen, das zu Polen gehören sollte, stellten sich die gleichen Probleme; Paderewski sei bereit, Polen zur Kohlelieferung an Böhmen zu verpflichten. Zuguterletzt unterbreitete er noch einen Vorschlag, der seinem Konzept vom 28. März wieder recht nahe kam: könne man nicht in der Volksabstimmung als dritte Möglichkeit auch die dauerhafte Unabhängigkeit des Saargebietes vorschlagen?⁷²⁹ Beide Optionen wurden von den Experten geprüft und schließlich auch berücksichtigt.⁷³⁰

Lloyd George hatte bei der Besprechung des letzten Expertenentwurfs nichts gegen eine potentiell folgenschwere Bestimmung einzuwenden, die auf den US-Rechtsexperten Miller zurückging: daß das Saargebiet trotz einer für Deutschland positiven Volksabstimmung endgültig an Frankreich fiele, wenn Deutschland die Kohlegruben innerhalb von 6 Monaten nicht für Gold zurückkaufe.⁷³¹ Nach deutschem Widerspruch in den

⁷²⁵"Heads of Agreement for the Administration of the Saar Valley", 9. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 105, S. 336.

⁷²⁶"Proposals for the Political Settlement drafted in accordance with Instructions given at a Meeting of the Council of Four on April 9", 9. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 106, S. 336-338, hier Anhang II, Art. 1; auch in DCP VIII, S. 167-170. Der britische Entwurf zum Wirtschaftsstatut an der Saar ebda., Doc. 740, S. 165-166. Vgl. Miller Diary, 9. 4. 1919, DCP I, S. 231.

⁷²⁷"Proposals for the Political Settlement", 9. 4. 1919, mit Änderungen vom 10. 4., BDFA, PPC 5, Doc. 106, S. 336-338. Rat der Vier, 10. 4. 1919, Mantoux I, S. 209-211.

⁷²⁸Rat der Vier, 10. 4. 1919, Mantoux I, S. 211-213.

⁷²⁹Rat der Vier, 11. 4. 1919, Mantoux I, S. 225, 227. Vgl. Hankey an Headlam-Morley, 11. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 107, S. 339.

⁷³⁰„The Saar Basin“, undat., BDFA, PPC 5, Doc. 109, S. 343-348, hier Anlage III, Art. 1.

⁷³¹"Draft Articles concerning the Saar Basin", Art. 34, undat., BDFA, PPC 5, Doc. 120, S. 359. Vgl. Teil 2, Kap. 7. 2. 2.

schriftlichen Verhandlungen wurde die Bestimmung zwar revidiert, doch meinte Headlam-Morley später selbstkritisch, er hätte sie schon früher verhindern sollen.⁷³²

Faßt man die britische Position zusammen, so bemühte sich Lloyd George trotz einigen Schwankens in der Saarfrage im einzelnen durchaus, gemeinsame Regelungsprinzipien für verschiedene territoriale Fragen zu finden: er verglich das Saargebiet mit Danzig, Teschen und auch mit dem adriatischen Fiume, das von Italien beanspucht wurde und schließlich unter die Souveränität des Völkerbund fallen sollte. Gemeinsam war den Überlegungen von Lloyd George, die wirtschaftliche Lebensfähigkeit der betreffenden Gebiete vordringlich zu beachten, und daß Lösungen, die das Selbstbestimmungsrecht nicht buchstabengetreu umsetzten, im Zweifelsfall besser waren, wenn auf diese Weise chronische Konflikte vermieden werden konnten. Das Selbstbestimmungsrecht hatte sich hier am Primat des Wirtschaftlichen und der Kriegsverhütung auszurichten - allerdings nicht so, daß es offenkundig verletzt wurde. Entscheidend war es, berechenbare, stabile Verhältnisse zu schaffen, ein Ziel, das auch Headlam-Morley verfolgte, und wichtig erschien es, nicht eine in wirtschaftlicher und politisch-administrativer Sicht gegenläufige Regelung zu treffen.

Verglichen allerdings mit seiner Beharrlichkeit in der Rheinland- und Danzig-Frage bzw. der deutsch-polnischen Grenzziehung im allgemeinen bleibt Lloyd Georges Konzessionsbereitschaft in der Saarfrage beachtlich.⁷³³ Mehrfach sprach er über seine Erwartung, die Saarländer würden sich nach Ablauf der 15-jährigen Frist gegen eine Zugehörigkeit zu Deutschland entscheiden. Nur einmal äußerte Lloyd George hingegen die Hoffnung, Danzig möge langfristig an Polen fallen.⁷³⁴

Hier bieten sich, abgesehen von den oben genannten Erwägungen, zwei Erklärungsversuche an, von denen der zweite überzeugender erscheint: erstens, daß der Premier die französischen Forderungen letztlich doch für angemessen oder gar gerecht hielt, zweitens, daß er, die französischen Ansprüche am Rhein vor Augen, Clemenceau mit der Aussage beschwichtigen wollte, das Saargebiet werde langfristig an Frankreich fallen. Ein an Frankreich gebundenes bzw. angeschlossenes Saargebiet schien Lloyd George, anders als eine dauerhafte Abtrennung des Rheinlandes, offensichtlich kein Kriegsgrund zu sein, wohl auch wegen der von ihm so gesehenen profranzösischen Neigungen der Bevölkerung. Am wahrscheinlichsten ist, daß Lloyd George die parallel laufenden Verhandlungen um das Rheinland in seinem Sinne entscheiden wollte, was ihm allerdings nicht zur Gänze gelang.

Trotz mehrerer Positionswechsel des britischen Premiers im Verlauf der Verhandlungen kam das am 29. April 1919 gebilligte Saarstatut seinem Vorschlag vom 28. März noch am nächsten.⁷³⁵ Das Gebiet wurde zwar nicht als unabhängiger Staat etabliert, mit einem französischen Mandat zur Verwaltung, wie Lloyd George Ende März angeregt hatte, aber die de-facto-Verwaltung durch den Völkerbund bei Suspendierung der deutschen Souveränität und Zollunion mit Frankreich kam seinem Konzept doch recht nahe. Dies ist insofern nicht verwunderlich, da in der Saarfrage die Konstruktionsprinzipien

⁷³²Headlam-Morley Diary, 25. 6. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 167.

⁷³³So zu Recht auch Birdsall, S. 228, 234. Vgl. Kap. 7. 1. und 8. 1.

⁷³⁴Rat der Vier, 9. 4. 1919, Mantoux I, S. 201: es wäre die beste Lösung, wenn Danzig zu Polen gehören wolle.

⁷³⁵Hankey an Dutasta, 29. 4. 1919, BDFA, PPC 5, Doc. 116, S. 350-351; "Draft Articles concerning the Saar Basin", undat., ebda., Doc. 120, S. 353-360.

der Friedensordnung und die Grundsätze für den Umgang mit der besiegten Macht weit auseinanderlagen und der britische Regierungschef im großen und ganzen eine Position der Mitte bezog. Auch Headlam-Morley, der entscheidende Impulse gegeben hatte, zeigte sich grundsätzlich zufrieden. Vor allem sei man die französischen Forderungen nach der Grenze von 1814 losgeworden, und das Plebiszit könne ein "final and honest settlement" ermöglichen.⁷³⁶ Wirtschaftliche Gesichtspunkte und das Selbstbestimmungsrecht, sogar auch gleichgewichtspolitische Aspekte schienen auf akzeptable Weise berücksichtigt worden zu sein.

8. Großbritannien und die territoriale Regelung mit Deutschland im Osten

8. 1. Großbritannien, die deutsch-polnische Grenze und der Status Danzigs

8. 1. 1. Das Nationalitätenprinzip, das Gleichgewicht im Osten Europas und die Rolle Polens. London und die Phase der Vorentscheidungen

Seit 1917 machte sich London verstärkte Gedanken, welche Bedeutung den deutsch-polnischen Beziehungen in der künftigen europäischen Ordnung zukommen würde, welche Rolle Polen zwischen Deutschland und Rußland einnehmen würde und könnte. Als Außenminister Balfour im April 1917 Gespräche Washington führte, gab er sich noch skeptisch, ob Polen als Pufferstaat zwischen beiden Ländern geeignet wäre, weil dann die gemeinsame Grenze zwischen Deutschland und Rußland fortfiel und Rußland Frankreich im Falle eines deutschen Angriffs nicht mehr leicht zu Hilfe kommen könne - ein klassisch gleichgewichtspolitischer Gedanke. Das Problem eines polnischen Zugangs zum Meer glaubte Balfour lösen zu können, indem man Danzig zu einem Freihafen mache.⁷³⁷

Mitte 1918 ließ London offiziell keinen Zweifel mehr an der Wiedererstehung Polens. In einer alliierten Deklaration vom 3. Juni 1918 - ein halbes Jahr nach Wilsons Vierzehn Punkten - hieß es: "The creation of a united and independent Polish State with free access to the sea constitutes one of the conditions of a solid and just peace, and of the rule of right in Europe."⁷³⁸ Die Betonung von Recht und Gerechtigkeit implizierte, daß Unrecht mit Blick auf die Existenz der polnischen Nation wiedergutzumachen war. Die entscheidende Frage lautete, in welchem Ausmaß dies geschehen würde.

Was die geopolitische Rolle des neuen Polen an der deutschen Ostgrenze anbelangte, sagte Lloyd George im August 1918 dem Kriegskabinett, Polen könne als Pufferstaat zwischen Deutschland und Rußland eine nützliche Rolle spielen. Balfour war sehr viel skeptischer, ob im Osten Europas das Kräftegleichgewicht angemessen gesichert werden könnte. Er gab zu bedenken, Deutschland bleibe auch in Zukunft bei weitem "the biggest military power in Europe" und betonte, die Grenzziehung zwischen Deutsch-

⁷³⁶Headlam-Morley Diary, 25. 6. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 168.

⁷³⁷House Diary, 28. 4. 1917, über eine Unterredung mit Balfour (28. 4.), IP III, S. 48; PW 42, S. 155-156.

⁷³⁸Allied Declaration, 3. 6. 1917, FRUS, 1918, WW, I, S. 873; BDFÄ, WW, 4, S. 292.

land und Polen dürfe die deutschen Interessen nicht außer acht lassen.⁷³⁹ Dies war ein aufschlußreicher Gedanke: auch mangels einer wirksamen Eindämmung Deutschlands von Osten her - Rußland fiel bis auf weiteres fort - sollte die politische Neuordnung nicht gegen, sondern möglichst mit Berlin erfolgen, um den Deutschen keinen unnötigen Angriffspunkt zu bieten. Damit war implizit eingestanden, daß London keine wirksame Handhabe sah, auf das Gleichgewicht in der östlichen Hälfte Europas wirksamen Einfluß nehmen zu können. Jedenfalls schätzte die britische Regierung im Vergleich zur französischen Position die geostrategischen Möglichkeiten und die Rolle Polens als viel geringer ein - letztlich eine realistische Position.

Balfours Einwände, die deutsche Position zu beachten, bezog sich auch auf das Schicksal der überwiegend deutschen Stadt Danzig, dem führenden Ostseehafen in der Region. Während der Verlauf der Weichsel bis zu ihrer Mündung bei Danzig vorwiegend polnisch besiedelt war und der Polen versprochene Zugang zum Meer am sinnvollsten bei Danzig erfolgte, stellten sich zwei unüberwindlich scheinende Probleme: sollte Danzig an Polen fallen, und wie konnte die Verbindung zwischen West- und Ostpreußen gesichert werden? Balfour, der sich im April 1917 House gegenüber für Danzig als Freihafen ausgesprochen hatte, empfahl dem Kriegskabinett lediglich, den Polen Navigationsrechte auf der Weichsel zu geben.

Balfour faßte im Oktober 1918 seine Position für das Kriegskabinett zusammen. Bei einer prinzipiell erstrebenswerten Grenzziehung auf der Basis des Nationalitätenprinzips sah er beträchtliche Schwierigkeiten. So würde Ostpreußen durch einen polnischen Landkorridor von Pommern abgeschnitten. Deutschland verlöre die oberschlesischen Kohlegebiete, die "of the utmost value" für das Reich wären. Die deutsche Ostgrenze läge nur 50 Meilen östlich von Berlin. Am schwierigsten erschien Balfour jedoch das Danzig-Problem. Die Frage, ob man Polen einen Zugang zum Meer über diese Stadt - "predominantly German" - geben sollte, beantwortete zurückhaltend mit nein. Balfour hielt polnische Transitrechte auf der Weichsel, eventuell auch einen Freihafen Danzig, nach wie vor für die beste Lösung.

Es wurde überdeutlich, daß der Außenminister eine für Deutschland möglichst verträgliche Lösung suchte, die in seiner Europakonzeption zu diesem Zeitpunkt wurzelte.⁷⁴⁰ Dazu gehörte auch Widerstand gegen die französische Forderung, Polen in den Grenzen von 1772 wiedererstehen zu lassen, die am 2. November 1919 im Obersten Kriegsrat vorgebracht wurde. Balfour entgegnete dem französischen Außenminister Pichon "avec quelque inquiétude", man sei den Vierzehn Punkten entsprechend lediglich verpflichtet, Polen nach ethnographischen Gesichtspunkten wiederzuerrichten.⁷⁴¹

Nach Kriegsende kam Bewegung in die Diskussion um die deutsch-polnische Grenze. Auf Expertenebene im Foreign Office erwog zuerst der Historiker Oman die Lösung, Polen doch einen Landkorridor zum Meer zu geben, und dem Land als Hafen nicht Danzig zu überlassen, sondern das eng benachbarte Neufahrwasser. Daß dies aus geographischen Gründen unmöglich war, sollte sich erst auf der Friedenskonferenz heraus-

⁷³⁹Kriegskabinett, 13. 8. 1918, siehe H. Nelson, S. 45-50, Zit. S. 50; K. Lundgreen-Nielsen, *The Polish Problem at the Paris Peace Conference. A Study of the Policies of the Great Powers and the Poles*, 1918-1919, Odense 1979, S. 60.

⁷⁴⁰"Mr. Balfour, Secret Memorandum", Oktober 1918, BDFa, WW, 4, S. 291.

⁷⁴¹Oberster Kriegsrat, 2. 11. 1918, Launay, S. 132-133.

stellen. In einem Kommentar schrieb der stellvertretende Außenminister Lord Cecil allerdings, es sei ein Fehler, eine "impossible policy", Ost- und Westpreußen voneinander zu trennen. Diese Meinung teilten auch die Sachverständigen Howard und Headlam-Morley.⁷⁴²

In einem Memorandum vom 9. Dezember 1918 wurde der Diskussionsstand im Foreign Office zusammengefaßt, unter der politisch wichtigen Annahme, Deutschland werde in seine Großmachtrolle zurückfinden. Man empfahl, Polen den östlichen Teil Oberschlesiens zu übertragen, etwa zwei Drittel Westpreußens westlich der Weichsel und mit dem mittleren und östlichen Teil gut zwei Drittel der Provinz Posen, einschließlich Thorn. Danzig sollte deutsch bleiben, aber im Westen der Stadt war eine polnische Küstenenklave mit den Städten Putzig, Neustadt und dem Hafen Neufahrwasser vorgesehen; Polen wurden Transitrechte garantiert. Die Denkschrift hielt ausdrücklich fest, "it is essential to preserve the connection between East Prussia and Pomerania and to leave to Prussia the corridor through which the connecting railway passes". Für Masurien, den protestantischen Teil Ostpreußens, dessen Bevölkerung einen polnischen Dialekt sprach, kam nach Ansicht der Autoren eine Volksabstimmung in Betracht. Im hohen Norden Ostpreußens sollte Deutschland die Hafenstadt Memel an das künftig unabhängige Litauen abtreten.⁷⁴³

Nach Beginn der Friedenskonferenz nannte Balfour im Zehnerrat am 22. Januar die polnischen Ansprüche sehr problematisch; den Polen müsse ein "restricted programme" auferlegt werden. Die Ansprüche auf Posen seien gerechtfertigt, doch sei der Fall Danzig "of peculiar difficulty".⁷⁴⁴ Einige Tage später trug der polnische Politiker Dmowski dem Obersten Rat die polnischen Gebietsforderungen vor, und im Anschluß daran präzisierte die französische Delegation ihre Pläne zur deutschen Ostgrenze. Darin wurde die zukünftige antideutsche Rolle Polens und die Bedeutung strategischer Grenzen betont. Insgesamt würden mehr als eine Million Deutsche im neuen polnischen Staat leben.⁷⁴⁵

Im Rahmen einer engeren anglo-amerikanischen Zusammenarbeit bei den Territorialfragen einigten sich der Polen-Experte Esme Howard und der Amerikaner Robert Lord bereits Anfang Februar auf einen gemeinsamen Entwurf zur deutsch-polnischen Grenze. Als Basis diente der letzte preußische Zensus aus dem Jahr 1910.⁷⁴⁶ Bedeutsam war aus britischer Sicht, welche Veränderung der britischen Position in dem sogenannten Howard-Lord-Agreement resultierte.

⁷⁴²"Prof. Oman, Note on the most practicable Western Boundary for the New State of Poland, 14. 11. 1919"; Minute Lord Cecil, undat., Minute Howard, 20. 11. 1918; Memorandum Headlam-Morley, 26. 11. 1918, siehe dazu zwei Memoranden von Headlam-Morley, 6. 2. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 76, S. 315, und 25. 2. 1919, ebd., Doc. 81, S. 319; sowie Lundgreen-Nielsen, S. 62-63.

⁷⁴³Memorandum "Poland", 9. 12. 1918, H. Nelson, S. 98-100, vgl. die Karte auf S. 195, Headlam-Morley, 6. 2. 1919, BDFA, PPC 8, S. 314-315.

⁷⁴⁴Rat der Zehn, 22. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 672.

⁷⁴⁵Rat der Zehn, 29. 1. 1919, FRUS, PPC III, S. 772-779. Besprechung der französischen Delegation, 29. 1. 1919, Lundgreen-Nielsen, S. 176-77, 200. Baron Degrand von der französischen Delegation hatte am 18. 1. 1919, dem Eröffnungstag der Konferenz, bei Howard über die britische Position zu Ostpreußen vorgefühlt. Howards Antwort, Ostpreußen könne nicht an Polen fallen, scheint nahezuzeigen, daß die französische Delegation eine derartige Lösung für denkbar hielt; Howard Diary, 18. 1., Howard, II, S. 296.

⁷⁴⁶Howard, II, S. 307 (mit Tagebuch vom 3. 2. 1919).

Die Grenze sollte so weit wie möglich der "ethnographical line" folgen, doch seien aus wirtschaftlichen Erwägungen und Gründen der Infrastruktur Ausnahmen vom Nationalitätenprinzip notwendig. Ethnographisch gesehen, hätten die Polen ein Recht auf das linke Weichselufer bis zum Meer. Auf die bisherige britische Position ging das Papier mit der Bemerkung ein, die Abtretung Danzigs an Polen hätte zwar den Nachteil, daß die Stadt zu 90% deutsch sei, zum anderen daß Ostpreußens abgetrennt würde. Doch wie es weiter hieß, sei man zu dem Schluß gekommen, es sei eine "economic absurdity", eine Region mit den Häfen Danzig, Elbing und Königsberg und einer deutschen Bevölkerung von 1, 5 Millionen bei Deutschland zu belassen und gleichzeitig dem 20 Millionen-Land Polen keinen angemessenen Hafen zu geben. Aus diesem Grund sei es notwendig, "to sacrifice the national sentiments of Danzig to its economic interests". Hier wurde nahegelegt, die wirtschaftliche Zukunft Danzigs liege ohnehin in der engen Bindung an Polen. Zur Sicherung des Transits nach Ostpreußen sollte Deutschland die Verwaltung und Kontrolle der Eisenbahn Berlin-Königsberg behalten.⁷⁴⁷

Die Argumente waren eindeutig: Howard, der starke Sympathien für Polen hegte, unterstützte aus wirtschaftlichen und praktischen Gründen nicht nur einen Landkorridor für Polen, sondern auch die Übernahme Danzigs. Die Lösung schien einen Interessenausgleich zwischen Deutschland und Polen zu garantieren; dazu mußte die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts und des Nationalitätenprinzips an einigen Stellen in Kauf genommen werden. Es galt eben auch, die Selbstbestimmung Polens als Staat überhaupt zu bedenken.

Auch die Grenzziehung weiter südlich bis Schlesien wich substantiell von der bisherigen britischen Position ab. So sollte nun der größte Teil Westpreußens einschließlich des gesamten linken Weichselufers an Polen fallen; bei Deutschland wurde lediglich ein Teil Pommerellens aus der Provinz Westpreußen um die Städte Schlochau, Flatow und Schneidemühl belassen. Die Provinz Posen war bis auf den westlichsten Teil um die Städte Schwerin, Meseritz und Kreuz für Polen vorgesehen; während das britische Memorandum vom 9. Dezember 1918 noch einen breiten Teil des nordwestlichen und des südwestlichen Teils der Provinz Posen dem deutschen Staatsgebiet hatte belassen wollen.

Schließlich fiel auch ein noch etwas größerer Teil der Provinz Oppeln in Oberschlesien an Polen; die Oder sollte die natürliche Grenze bilden und die Eisenbahn Oppeln-Teschen in polnischer Hand sein. Die deutsch-polnische Grenze im Osten der Provinz Westpreußen sollte abwärts der Weichsel, die den östlichen Teil des polnischen Korridors markierte, bis zum Fluss Ossa nördlich von Graudenz verlaufen und dann weiter in Richtung Deutsch-Eylau und Osterode (bereits in Ostpreußen), so daß der südöstliche Teil dieser Provinz um die Städte Kulm und Thorn an Polen fiel. Wie das Foreign Office schon zuvor empfohlen hatte, sollte ein Plebiszit die Wünsche der Bevölkerung in Masuren ermitteln.⁷⁴⁸

⁷⁴⁷"Proposed Joint Recommendations of British and United States Delegates, undated and unsigned", vermutlich 6. 2. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 75, S. 313-314 (die umgehende Kritik Headlam-Morleys an diesem Text ist auf den 6. 2. 1919 datiert, ebda., Doc. 76, S. 314-315). Vgl. dazu H. Nelson, S. 148-150; Lundgreen-Nielsen, S. 173-176.

⁷⁴⁸"Proposed Joint Recommendations", BDFA, PPC 8, Doc. 75, S. 314. Vgl. Tagebuch Howard, 5.-8. 2. 1919, Howard, II, S. 309-311. Vgl. hierzu und für das Folgende Andrees Allgemeiner Handatlas, 3. Aufl., Bielefeld und Leipzig 1896, S. 19-24, und die Karte "German-Polish Borderlands" bei H. Nelson, S. 195.

Es ist nicht mit letzter Sicherheit zu sagen, ob Howard tatsächlich substantielle Konzessionen an die amerikanische Seite⁷⁴⁹ gemacht hat, oder ob er von der getroffenen Vereinbarung selbst überzeugt gewesen ist. Immerhin war Howard noch im November 1918 gegen einen Landkorridor für Polen und die Einbeziehung Danzigs in den polnischen Staat gewesen, wenn er auch argumentiert hatte, im Interesse des Selbstbestimmungsrechts müsse ein möglichst großer Teil der Provinz Posen zu Polen gehören.⁷⁵⁰

Für "absolutely fatal" hielt der Deutschlandexperte Headlam-Morley die anglo-amerikanische Übereinkunft.⁷⁵¹ Er kritisierte, aus politischen Gründen sei es äußerst wichtig, daß die von Deutschland verlangten Gebietsabtretungen, ohnehin schon umfangreich, nicht das gerechtfertigte Maß überstiegen. In diesem Zusammenhang wies Headlam-Morley auf die Rolle der Liberalen und Sozialisten in der deutschen Politik hin, die er offenkundig für die Unterstützung des alliierten Friedensprogramms gewinnen wollte. Auch hielt er es für ausgemacht, daß Deutschland die Einbeziehung der deutsch besiedelten Gebiete Böhmens und Mährens fordern werde. Da Headlam-Morley diese Territorien aber in dem neuen "Bohemian State" aufgehoben wissen wollte, drängte er, die Lage nicht noch zusätzlich zu komplizieren durch eine für Deutschland nachteilige Lösung der Danzig-Frage. Dies werde in Deutschland "interpreted as the bitterest affront to old-established just national feeling which is quite different from the imperialistic feeling of the last two generations". Interessant war, wie Headlam-Morley in größeren Zusammenhängen dachte, die deutsche Geschichte auch jenseits der Reichsgründung für wichtig hielt, Patriotismus von Nationalismus unterschied und letzteren nicht unnötig anstacheln wollte, vor allem nicht innerhalb der "commercial community" Danzigs.⁷⁵²

Trotz Headlam-Morleys Nachbesserungswünschen wurde - in seiner Gegenwart - das Howard-Lord-Agreement auf einem Treffen der britischen und amerikanischen Territorialexperten am 21. Februar 1919 weitgehend gebilligt. Es hieß zwar einschränkend, "that the territorial proposals ... should be maximum terms", doch galt dieser Hinweis eingangs im Protokoll für sämtliche Übereinkünfte der Besprechung, die nicht nur die deutsch-polnische Grenze betrafen. Mit Blick auf Oberschlesien hieß es dann allerdings ausdrücklich, diese vorläufige Grenzlinie beziehe sich auf das Maximum dessen, was Deutschland abtreten müsse. Eine definitive Einigung wurde über den polnischen Landkorridor erzielt. Die Empfehlung Howards und Lords, bei der Grenzziehung zwischen Ostpreußen und Litauen nicht nur die Stadt Memel, sondern auch Tilsit an Litauen zu geben, sollte an einigen Stellen noch korrigiert werden.

Eine nennenswerte Diskussion verzeichnet das Protokoll nur zur Danzig-Frage. Es wird zwar nicht erwähnt, wer den Einwand vorbrachte, die Abtretung Danzigs "would undoubtedly raise serious opposition in Germany", und wer auf die "more sensible Germans" verwies, die den Frieden nicht als ein "just and final settlement" akzeptieren würden, doch ist dies mit ziemlicher Sicherheit Headlam-Morley gewesen, der hier sei-

⁷⁴⁹Vgl. Teil 2, Kap. 8. 1. 1.

⁷⁵⁰Howards Minute, 20. 11. 1918, Lundgreen-Nielsen, S. 63.

⁷⁵¹Headlam-Morley an Namier, 10. 2. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 26.

⁷⁵²Memorandum Headlam-Morleys, 6. 2. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 76, S. 314-315, vgl. Headlam-Morley, A Memoir, S. 21-23. Vgl. auch die zustimmenden Kurzbemerkungen von Sir Eyre Crowe (an Staatssekretär Hardinge, 9. 2. 1919) und Lord Milner (20. 2. 1919), BDFA, PPC 8, Doc. 77, S. 316.

ne früheren Argumente wiederholte.⁷⁵³ Die einige Wochen zuvor im Foreign Office erwogene Lösung, nur Neufahrwasser an Polen zu geben, wurde in der Diskussion mangels Praktikabilität verworfen. Wichtig ist Headlam-Morley Einschätzung, die Danzig-Frage sei in dem Treffen offen geblieben; und der Text enthält auch keine eindeutige Bestätigung des Howard-Lord-Agreement an diesem Punkt.⁷⁵⁴

Bevor auf der Grundlage der anglo-amerikanischen Besprechung Entscheidungen in der Grenzfrage gesucht wurden, gab es innerhalb der britischen Delegation Versuche, die Position in der Danzig-Frage neu zu bestimmen. Der Leiter der historischen Abteilung im Foreign Office, Prothero, sprach sich für den Verbleib Westpreußens und Danzigs bei Deutschland aus; Deutschland würde den Verlust nie verwinden. Die höheren Foreign Office-Beamten Sir Tyrrell und Lord Hardinge stimmten zu; und eine Folge davon war, daß Balfour Howard, unterdessen in Warschau, anwies: "Cession of Danzig. Pray be very careful not to commit yourself in any direction as regard its future disposal".⁷⁵⁵ Der britische Generalstabschef Wilson hatte sich zu den territorialen Regelung zur Danzig-Frage nicht geäußert, doch waren seine Empfehlungen, Deutschland einen schmalen Landkorridor nach Ostpreußen zu belassen und Polens Küstenenklave durch einen nicht näher bezeichneten "national corridor" anzuschließen, nicht berücksichtigt worden.⁷⁵⁶

Unterdessen wiederholte und präziserte Headlam-Morley seine Argumente. Der alles entscheidende Punkt war für ihn die "Doctrine of Self-Determination". Unbedingt müßten die Einwohner Danzigs die Gelegenheit erhalten, ihre eigenen Wünsche offenzulegen. Aus diesem Grund sei eine Lösung der Frage aktuell gar nicht möglich.

Es war diese Denkschrift, in der Headlam-Morley erstmals ein Konzept zum Status Danzig entwickelte, welches im weiteren Verlauf der Beratungen unter den Regierungschefs eine größere Bedeutung entfalten sollte: eine Autonomie der Stadt und des angrenzenden Gebietes. Entweder, so der Experte, gebe man Danzig an Polen und garantiere der lokalen Bevölkerung Autonomie unter dem Schutz des Völkerbundes, oder man belasse der Stadt die deutsche Souveränität und verleihe ihr den Status eines "autonomous State in the German federation" und den eines Freihafens unter Garantie des Völkerbundes.⁷⁵⁷

Die bisherige Position des Foreign Office wurde von dem neu ernannten Polenexperten Paton, als Nachfolger Howards, in Frage gestellt. Paton, von der Admiralität kommend, betonte die Bedürfnisse der polnischen Nation und argumentierte, der Besitz Danzigs verschaffe Polen die Luft zum Atmen, nach der das lang unterdrückte Volk sich geseht habe. Historisch gesehen, sei der Verbleib der Stadt bei Deutschland eher fragwürdig. Das stärkste Argument sei hier fraglos das ethnologische, doch hielt Paton es für denk-

⁷⁵³"Memorandum of Meeting", undat., unsign., BDFA, PPC 8, S. 317-318; vgl. das Memorandum von Headlam-Morley, 6. 2. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 76, S. 314-315.

⁷⁵⁴"Note on West Prussia and Danzig, by Mr. Headlam-Morley", 25. 2. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 82, S. 319.

⁷⁵⁵"Summary, Memorandum Dr. Prothero", 20. 2. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 78, S. 316; "Minutes on Dr. Prothero's Memorandum", 20. u. 25. 2. und Balfour an Howard, 26. 2., Doc. 79, ebda., S. 317. Zur interalliierten Mission nach Warschau Howard, II, S. 312-358.

⁷⁵⁶"General Staff Desiderata Regarding Territorial Adjustments", 19. 2. 1919, BDFA, PPC 1, S. 79.

⁷⁵⁷"Note on West Prussia and Danzig, by Mr. Headlam-Morley", in Headlam-Morley an Tyrrell, 25. 2. 1919, ebda., Doc. 81 und 82, S. 319-321.

bar, daß die Deutschen, lasse man ihnen wie in den Jahrhunderten vor der zweiten Teilung Polens Handelsfreiheit und eine gewisse Autonomie, sich mit dieser Lösung arrangieren könnten. Mit Blick auf Westpreußen, so Paton, sei die Grundlage für die Bestimmung der Nationalitäten problematisch: der letzte deutsche Zensus aus dem Jahre 1910 sei "demonstrably falsified". Im Zweifelsfall, so Patons Ansicht, sollten polnische Wünsche den Ausschlag geben. Er kam zu dem Schluß, Polen die polnischen Teile Westpreußens und Danzig zu übergeben.⁷⁵⁸

Headlam-Morley leuchteten Patons Argumente im Blick auf Westpreußen ein, doch beharrte er auf seiner Position, Danzig in einen "autonomous and, perhaps, semi-independent, City State" zu verwandeln.⁷⁵⁹ Demgegenüber unterstützte das Intelligence Department des Naval Staff die Einbeziehung Danzigs in den polnischen Staat mit weiteren wirtschaftlichen und strategischen Argumenten: Ostpreußen wickle seinen Handel vorwiegend über das Meer ab, sei deswegen nicht unbedingt auf eine Landverbindung zum übrigen Preußen angewiesen. Ein prosperierendes polnisches Danzig biete nicht nur für Polen selbst eine sichere Voraussetzung für die Entwicklung der Wirtschaft, sondern gebe auch der Tschechoslowakei die Möglichkeit, auf nördliche Handelswege auszuweichen und weniger abhängig von Deutschland zu sein.⁷⁶⁰ Wie man sieht, waren vor Beginn der Konferenzverhandlungen alle denkbaren Argumente erschöpfend und nahezu wissenschaftlich behandelt worden. Es war aber auch deutlich geworden, daß die britische Delegation gespalten war, vor allem zwischen Polen- und Deutschlandexperten.

8. 1. 2. Die britische Delegation und die deutsch-polnische Grenzziehung zwischen nationalitätenpolitischen, wirtschaftlichen und strategischen Erwägungen

Es ist offensichtlich, daß die letztgenannten Denkschriften, als es um die Entscheidungsphase ging, zumindest auf Expertenebene den Weg für weitere Kompromisse ebneten. Das Gremium für die weiteren Beratungen unter Einbeziehung Frankreichs war die Commission on Polish Affairs, die ihr erstes Treffen am 20. Februar abhielt.⁷⁶¹ Am 26. Februar gewann Balfour seine Kollegen im Rat der Zehn für den Vorschlag, diese Kommission bis zum 8. März auch um Empfehlungen zur deutsch-polnischen Grenzziehung anzuhalten.⁷⁶²

Als die Polen-Kommission sich am 1. März erstmalig mit der deutsch-polnischen Grenze befaßte, übernahmen die britischen Delegierten Tyrrell und Kisch die Initiative. Kisch stellte den britischen Entwurf vor und erklärte, er gründe sich in erster Linie auf die ethnographische Verteilung, berücksichtige aber in angemessener Weise wirtschaftliche Erwägungen, besonders hinsichtlich der Verbindungswege. Überall dort, wo mög-

⁷⁵⁸"Memorandum by Mr. Paton, The Polish Claims to Danzig and West Prussia", 27. 2. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 83, S. 321-324.

⁷⁵⁹"Minute by Mr. Headlam-Morley", 3. 3. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 84, S. 325.

⁷⁶⁰"Memorandum Outlining Arguments for and against the Inclusion of Danzig in the New Polish State, Intelligence Department, Naval Staff", 1. 3. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 72, S. 283-290. Am 9. 3. 1919 legte das Intelligence Department eine weitere Denkschrift über die Germanisierung der preußischen Ostprovinzen vor, siehe H. Nelson, S. 160 f.

⁷⁶¹Rat der Zehn, 12. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 1007. Die Kommission sollte die Berichte einer nach Warschau entsandten interalliierten Mission behandeln, dazu Lundgreen-Nielsen, S. 180-193.

⁷⁶²Rat der Zehn, 26. 2. 1919, FRUS, PPC 4, S. 139, 141. Vgl. Balfours Initiative im Rat der Zehn vom 22. 2. 1919, ebda., S. 85-86.

lich, habe man die bestehenden Verwaltungsgrenzen beibehalten, um die Grenzziehung zu vereinfachen und das normale Leben der Bevölkerung so wenig wie möglich zu beeinträchtigen.⁷⁶³

War dies der Grund, warum der eingereichte britische Entwurf an einer Stelle so deutlich von der anglo-amerikanischen Übereinkunft vom 21. Februar abwich? Denn die Grenze in Oberschlesien sollte nunmehr nicht von der Oder gebildet werden, sondern sie sollte von Neustadt aus nördlich geführt werden und erst nordwestlich von Oppeln auf die Oder treffen. Das bedeutete, daß auch der südwestliche Teil Oberschlesiens mit den Kreisen Ratibor und Leobschütz an Polen fiel, ebenso der größte Teil des Kreises Neustadt ohne die Stadt selbst. Von Oberschlesien verblieben somit lediglich der westliche Teil um Neustadt und Falkenberg sowie der nördliche Teil der Glatzer Neiße bei Deutschland.⁷⁶⁴ Was die britische Delegation zu dieser weitreichenden Änderung motivierte, abgesehen von administrativen Erwägungen und solchen der Infrastruktur - fehlende Bahnlinien -, ist unklar.⁷⁶⁵

Als der US-Vertreter Bowman in der ersten Sitzung des mit der Grenzziehung befaßten Unterausschusses sich auch für die Abtretung des südwestlichen Oberschlesien aussprach, erwiderte der britische Delegierte Kisch, die Polen hätten die Stadt Leobschütz nicht gefordert. Diese Bemerkung ist ganz unverständlich, da die Briten ja als erste bereit gewesen waren, auf die Stadt zu verzichten. Möglicherweise war Kisch von seinen Instruktionen nicht ganz überzeugt. Der französische Vorsitzende Le Rond, Mitarbeiter im Stab Marschall Fochs, hakte jedoch sofort ein: in anderen polnischen Dokumenten werde Leobschütz sehr wohl gefordert, woraufhin sich Kisch im "intérêt général" mit dem US-Vorschlag bereiterklärte!⁷⁶⁶ Jedenfalls war die Grenzziehung in Oberschlesien perfekt; die - bekanntlich in sich gesplante - britische Delegation, die schon in den Besprechungen mit den Amerikanern Konzessionen gemacht hatte, hatte nun das Kunststück vollbracht, ohne Not auf die Durchsetzung des Nationalitätenprinzips im Südwesten der deutsch-polnischen Grenze zu verzichten.⁷⁶⁷

Im weiteren Verlauf der Beratungen verdeutlichte General Le Rond, daß es ihm bei der Grenzziehung in erster Linie auf strategische Gesichtspunkte, auf eine möglichst große Sicherheit des neuen polnischen Staates ankam. Dieses Interesse war Ausdruck der französischen Europakonzeption mit einer maximalen Schwächung Deutschlands und der Stärkung seiner ostmitteleuropäischen Nachbarn. Ministerpräsident Clemenceau hatte schon am 7. Februar klargestellt, Polen müsse stark sein und im Osten Deutschlands ebenso einen Puffer gegen Deutschland bilden wie im Westen Frankreich.⁷⁶⁸ Le Rond bestand daher auf einigen Abweichungen von der Grenzziehung entlang administrativer Linien im anglo-amerikanischen Entwurf. Zunächst forderte er, ein Streifen

⁷⁶³3. Sitzung der Polen-Kommission, 1. 3. 1919, französisches Protokoll, Recueil, IV, C, 2, S. 12; vgl. H. Nelson, S. 151-152.

⁷⁶⁴"Projet de Frontières entre la Pologne et l'Allemagne, proposé par la Délégation Britannique", Anhang zum Protokoll der 3. Sitzung der Polen-Kommission, 1. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 15.

⁷⁶⁵Im Bericht der Kommission vom 18. 3. 1919 wurde die Abtretung der Region Leobschütz - eher fragwürdig - damit begründet, das vorwiegend deutsch besiedelte Gebiet sei nur durch einen schmalen Isthmus mit dem übrigen Schlesien verbunden; Report N°1, BDFA, PPC 8, Doc. 73, S. 292.

⁷⁶⁶1. Sitzung des Unterausschusses, 3. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 308-309. Dieser Teil der Beratungen wird von H. Nelson, S. 152, nur unzureichend analysiert.

⁷⁶⁷1. Sitzung des Unterausschusses, 3. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 310. Siehe auch die Bemerkung des britischen Vertreters Tyrrell in der 6. Sitzung der Polen-Kommission, 9. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 25.

⁷⁶⁸Rat der Zehn, 7. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 903-904.

Niederschlesiens zwischen der Bartsch und der Grenze zur Provinz Posen müsse an Polen fallen, da der Fluß eine günstigere militärstrategische Grenze biete.⁷⁶⁹ Angesichts des eher kleinen Flusses und der modernen Militärtechnik war dies kein starkes Argument, und in der nächsten Sitzung am 4. März zog Kisch es auch in Zweifel. Doch schloß der britische Oberstleutnant sich dem französischen General an, der auf der Flußgrenze bestand, und wünschte daraufhin selbst, Polen die wichtigen Eisenbahnverbindungen um Bentschen in der Nähe der Provinzgrenzen Posen und Brandenburg zuzusprechen.⁷⁷⁰

Le Rond forderte ferner, im nordwestlichen Teil der Provinz Posen müsse die Stadt Schneidemühl zu Polen gehören, und in Küstennähe sollte die Grenze weiter westlich als im britischen Vorschlag vorgesehen verlaufen, in der Nähe Lauenburgs. In beiden Fällen wollte Le Rond Deutschland strategisch wichtige Eisenbahnverbindungen und -knotenpunkte nehmen. Nachdem auch der britische Delegierte diese Änderungen weitgehend akzeptiert und im Gegenzug die Städte Kreuz und Filehne in Westpreußen für Deutschland gesichert hatte, stand die deutsch-polnische Westgrenze.⁷⁷¹ Die von Le Rond gewünschten Veränderungen sollten übrigens allesamt von Lloyd George kritisiert werden, nachdem die deutsche Delegation ihre Gegenvorschläge zum Vertragsentwurf überreicht hatte.

Der Grenzverlauf im Osten war das Thema der nächsten Unterausschusssitzungen. Am 6. März schlug Kisch eine Grenze vor, die die strategisch wichtige Bahnverbindung Danzig-Mlawa und den Knotenpunkt Soldau im südwestlichen Ostpreußen in polnische Hände gab. Die Souveränität über einen Teil des Flusses Nogat sollte Polen eine stärkere Kontrolle der Flußmündungen an der Ostsee ermöglichen, als es der Besitz Danzigs allein ermöglicht hätte. Dieser Plan übergab einen Großteil der deutsch besiedelten Gebiete östlich der Weichsel an Polen - Pomesanien nördlich von Graudenz mit den Städten Marienwerder, Stuhm und Marienburg. Der östliche Teil des Danziger Werder und die Stadt Elbing verblieben bei Deutschland. Auf diese Weise war ein großzügiger Korridor für den polnischen Staat gesichert.

Im südlichen Ostpreußen (Masuren) schlug Kisch eine Volksabstimmung vor. Während es über diese Teile seines Vorschlags noch Diskussionen geben sollte, wurde die Abtretung Danzigs an Polen von keinem der Teilnehmer bestritten. Auch die Ost- und Nordgrenzen Ostpreußens bereiteten dem Unterausschuß keine Probleme: der Strom Memel war als neue Nordgrenze vorgesehen, so daß der Landstrich nördlich des Flusses und die Stadt Memel ebenso wie der nördliche Hälfte der Kuhrischen Nehrung mit Nidden abgetreten werden sollten; Tilsit verblieb bei Deutschland.⁷⁷²

Der polnische Politiker Dmowski hob in der gleichen Sitzung die Bedeutung der Häfen Elbing und Königsberg hervor, ohne allerdings sie und die Nogat direkt für sein Land zu fordern.⁷⁷³ Dmowski brachte allerdings einen neuen Vorschlag zum Status Ostpreußens ein: dieses solle zu einer entmilitarisierten eigenen Republik werden, idealerweise in Zollunion mit Polen. Dmowskis Konzept, das zwischen den Zeilen wohl eine Ab-

⁷⁶⁹1. Sitzung des Unterausschusses, 3. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 309.

⁷⁷⁰2. Sitzung des Unterausschusses, 4. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 312.

⁷⁷¹Ebda., 313-314.

⁷⁷²3. Sitzung des Unterausschusses, 4. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, 315-317.

⁷⁷³Dies gegen H. Nelson, S. 161-162.

sorption Ostpreußens durch Polen über einen längeren Zeitraum anvisierte, war von Sicherheitserwägungen motiviert, denn seiner Meinung nach konnte Ostpreußen eine sehr gefährliche Operationsbasis gegen den neuen polnischen Staat bilden.⁷⁷⁴

Dmowskis weitreichende Ansprüche wurden aus naheliegenden Gründen von General Le Rond unterstützt, der die strategischen Argumente auf die Spitze trieb und auch Elbing, das ostpreußische Osterode und den Verbindungsweg zwischen beiden Städten, den Oberländischen Kanal, für Polen forderte. Wohl um seinen eigenen Vorschlag zum Grenzverlauf zu retten, zog Kisch sogar ein Sonderstatut für ein entmilitarisiertes Ostpreußen in Betracht - mit anderen Worten, eine de-facto Aufteilung Preußens bzw. Deutschlands im hohen Nordosten.⁷⁷⁵

Nachdem Le Rond in der 5. Sitzung der Polen-Kommission am 7. März die Ergebnisse des Unterausschusses vorgestellt und kategorisch erklärt hatte, mindestens der Fluß Nogat müsse die Grenze bilden, während Elbing bei Deutschland verbliebe, war Kisch einen Tag später bereit, dem Franzosen entgegenzukommen. Im Vergleich zu Kischs Vorschlag vom 4. März fiel auf diese Weise zusätzlich der nordöstliche Streifen des Danziger Werder und der westliche Teil des Frischen Haff an Polen.⁷⁷⁶ Vielleicht hatte für Kisch ein erneuter - und gut plazierte - Auftritt Dmowskis in der Vollsitzung den Ausschlag gegeben. Dabei war der polnische Politiker massiver als zuvor für eine starke Position Polens an der Ostsee eingetreten, zwischen einem als feindlich eingestuften Deutschland und einem bolschewistischen Rußland.⁷⁷⁷

Im Ergebnis hatten die britischen Experten erhebliche Konzessionen hinsichtlich des Nationalitätenprinzips und des Selbstbestimmungsrechts für die Deutschen gemacht. Wie der am 19. März endgültig vorliegende Bericht der Polen-Kommission festhielt, sollten fast ganz Oberschlesien, der größte Teil der Provinzen Posen und Westpreußen sowie Danzig mit insgesamt 2, 132 Millionen Deutschen zum polnischen Staat gehören. In den Regierungsbezirken Danzig und Marienwerder waren 413.000 bzw. 427.000 Deutsche von der Veränderung betroffen, im Bezirk Oppeln 574.000 Deutsche.⁷⁷⁸

Wie der Bericht einleitend betonte, bilde das Nationalitätenprinzip das wichtigste Prinzip der Grenzziehung, werde aber ergänzt durch wirtschaftliche, infrastrukturelle und strategische Gesichtspunkte wie die Notwendigkeit der Stärkung Polens. Die Abtretung Danzigs an Polen, die einstimmig befürwortet werde, wurde wie folgt begründet: die "legitimate aspirations" der Polen auf einen Zugang zum Meer seien anders nicht zu erfüllen; die Interessen von 1, 6 Millionen Deutschen in Ostpreußen seien über Transitrechte zu sichern, während es unmöglich sei, dem 25-Millionen-Volk der Polen einen

⁷⁷⁴3. Sitzung des Unterausschusses, 6. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 319.

⁷⁷⁵3. Sitzung des Unterausschusses, 6. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 319-320.

⁷⁷⁶4. und 5. Sitzung der Polen-Kommission, 6. 3. und 7. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 16-19, 21-22; vgl. H. Nelson, S. 160-165; Lundgreen-Nielsen, S. 198-200.

⁷⁷⁷4. Sitzung der Polen-Kommission, 7. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 16-17. Vgl. auch die von der polnischen Delegation vorgelegten Memoranden: "Note sur les Frontières Occidentales de l'État Polonais", 28. 2. 1919, und "Le Problème de Dantzig et de Koenigsberg", 3. 3. 1919, beide in Recueil, IV, C, 2, S. 655-659, 662-663.

⁷⁷⁸"Report N° 1 of the Commission on Polish Affairs", undat., BDFA, PPC 8, Doc. 73, Appendix 1 (B), S. 299; auch in DCP VI, Doc. 498, dat. auf den 12. 3. 1919, S. 350-366 (mit Karte). Der Bericht wurde am 9. 3. beraten und lag am 12. 3. in erster Fassung vor, bis er am 19. 3. vom zentralen Territorialausschuß gebilligt wurde; siehe 6. Sitzung der Polen-Kommission, 9. 3., Recueil, IV, C, 2, S. 24-26; vgl. H. Nelson, S. 166.

Zugang zum Meer "across the territory of an alien and probably hostile power" zu geben. Die Abtretung der westpreußischen Gebiete östlich der Weichsel erschien als eine flankierende Maßnahme zur Übergabe der Eisenbahnstrecke Danzig-Mlawa an Polen. Im Regierungsbezirk Allenstein wurde eine Volksabstimmung empfohlen; Ostpreußen, so die Annahme der Kommission, "will be reconstituted under conditions guaranteed by the League of Nations to secure its complete demilitarisation".⁷⁷⁹ In einer Sonderbesprechung waren demgegenüber Kerr, Tardieu und Mezes am 11. März übereingekommen, eine geringe deutsche Truppenstärke in Ostpreußen zu gestatten.⁷⁸⁰

Als der Vorsitzende der Polen-Kommission, der Franzose Cambon, am 19. März den Abschlußbericht im Rat der Zehn vortrug, begründete er ausführlich, warum nicht allein das Nationalitätenprinzip, sondern auch strategische, kommerzielle und ökonomische Erfordernisse geltend gemacht worden seien. In Rhetorik und Faktenauswahl sehr polnisch argumentierend, betonte Cambon, der Zugang zum Meer über Danzig, der Besitz der Weichsel und der Eisenbahnverbindungen nach Thorn und Mlawa sei für Polen eine Frage von Leben und Tod. Er erinnerte an die Germanisierung polnischer Gebiete nach den polnischen Teilungen, vor allem im 19. Jahrhundert, und nannte Ostpreußen und Königsberg den "holy place of Prussianism".⁷⁸¹ Es war, als spräche ein polnischer Vertreter vor dem Obersten Rat.

Vielleicht trug Cambons Vortrag noch dazu bei, daß Lloyd George, der die Frage der Grenzen bereits viel früher hatte diskutieren wollen⁷⁸², rasch unterbrach und die Ergebnisse des Berichtes in Frage stellte, vor allem was die Überführung von 2, 1 Millionen Deutschen unter polnische Herrschaft anbetraf. Lloyd George hob die Bezirke Danzig - mit 412. 000 Deutschen - und Marienwerder östlich der Weichsel heraus, die "historically German" seien. Lloyd George akzeptierte das Argument nicht, das Land, durch das die Eisenbahnlinien von Danzig nach Warschau führten, müsse unbedingt in polnischem Besitz sein. Wenn man den Deutschen eine Verbindung nach Ostpreußen durch polnisches Gebiet zumute, warum solle das nicht im umgekehrten Fall gehen? Mit Blick auf die von Cambon geäußerte Erwartung, ein großer Teil der Deutschen werde aus den betreffenden Gebieten emigrieren, entgegnete Lloyd George, "[a] railway could be removed, but a long-settled population was not removed with the same ease".⁷⁸³ Da-

⁷⁷⁹"Report N°1 of the Commission on Polish Affairs", undat., B DFA, PPC 8, Doc. 73, S. 291-300. Am 11. 3. informierte Headlam-Morley Howard in Warschau, dessen und Lords Positionen würden sich weitgehend durchsetzen. Howard notierte seine Hoffnung, daß Danzig an Polen falle; alles andere wäre eine "economic abnormality". Diary 11. 3. 1919, Howard, II, S. 343; vgl. Diary 14. 3., S. 345. Howard hielt ein polnisches Danzig auch für unabdingbar zur Stärkung Polens gegen den Bolschewismus, ebda., S. 363.

⁷⁸⁰Aufzeichnung Kerrs über eine Unterredung mit Tardieu und Mezes, 11. 3. 1919, PNAFP, Doc. 12, S. 59 u. Anhang A, S. 66.

⁷⁸¹Rat der Zehn, 19. 3. 1919, PPC IV, S. 413-419, Zit. S. 414.

⁷⁸²Lloyd Georges Bemerkung im Rat der Zehn, 10. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 304. Am 13. 3. informierte Clemenceau den Rat, der Bericht der Polen-Kommission werde noch im territorialen Koordinationsausschuß geprüft, ebda., S. 345. Am 15. 3. wurde die Diskussion nochmals verschoben, damit auch Wilson an ihr teilnehmen konnte, ebda., S. 354.

⁷⁸³Rat der Zehn, 19. 3. 1919, PPC IV, S. 413-419, Zit. S. 417. Vermutlich am Tag nach dieser Sitzung ließ Lloyd George Howard in Warschau anweisen, "that decrees as to Poles using Vistula and railway Danzig to Thorn would be sufficient for economic independence for Poland". Dies war exakt das im Obersten Rat gebrachte Argument; Lloyd George wollte ganz offensichtlich keine Entscheidungen präjudizieren. Howard an Balfour, 23. 3. 1919, B DFA, PPC 8, Doc. 87, S. 335.

bei bezog Lloyd George sich in erster Linie auf die Verbindung Danzig-Mlawa östlich der Weichsel.

Lloyd George erweckte mit diesen Argumenten den Anschein, daß ihm die Orientierung am Selbstbestimmungsrecht vorrangig war. Doch wurde der Premier offenkundig noch von anderen, ihm möglicherweise wichtigeren Motiven geleitet, vor allem der Sorge um die deutsche Unterzeichnung des Friedensvertrages. Lloyd George beschwor die Gefahr, die neue Berliner Reichsregierung könne rasch zusammenbrechen, wenn man von ihr hohe Reparationen und die Abtretung deutscher Bevölkerung verlange. Hier zeichnete sich bereits die Argumentation des Fontainebleau-Memorandums ab. Weiter kritisierte der Premier, es sei nur fair und klug, im Interesse eines dauerhaften Friedens auch die deutsche Seite zu hören.

Lloyd George brachte ein wahres Feuerwerk von Kritik vor. Es wurde sehr deutlich, daß in der Frage der Grenzziehung für ihn ein neuralgischer Punkt der Friedensverhandlungen erreicht war. Dabei hatte der Premier nichts dagegen einzuwenden, von Deutschen veranlaßte Enteignungen polnischen Besitzes rückgängig zu machen. Worauf er zielte, waren die historisch deutschen Gebiete. Er erwiderte den französischen Vertretern, die britischen Mitglieder der Polen-Kommission hätten deren Schlußfolgerungen nur zögernd mitgetragen - was natürlich nur die halbe Wahrheit war.

Bei seinem Versuch, möglichst vielen Deutschen die Fremdherrschaft zu ersparen, betonte Lloyd George im ganzen weniger die Gerechtigkeit und Prinzipien, sondern vielmehr die Gefahr für den Frieden Europas. Beides lief zwar in gewisser Hinsicht auf das gleiche hinaus, aber entscheidend war für den Premier, daß nicht eine deutsche Irredenta die Grundlagen des schwer erarbeiteten Friedens einstürzte. Die territorialen Vertragsbestimmungen durften nicht die Saat weiterer Kriege säen.⁷⁸⁴ Hier las man zwischen den Zeilen auch, wie elementar das in Finanzen und "manpower" geschwächte Großbritannien in den Augen seines Premierministers auf Frieden angewiesen war, ein Frieden, für den London ja selbst Garantiemacht sein mußte.

Aber nicht nur das: erfahren in der Anwendung des Gleichgewichtsprinzips, sah Lloyd George sehr deutlich, wie begrenzt der Einfluß der Friedenskonferenz auf die östliche Hälfte Europas war. Ein ähnliches Problem war in seinen Augen für die internationalen Beziehungen der Nachkriegszeit absehbar. Deshalb galt es, schon jetzt für eine größtmögliche Stabilität in Ostmitteleuropa zu sorgen. Lloyd George stellte den anderen Regierungschefs die bitter ernst gemeinte Frage, ob Frankreich, Großbritannien und die Vereinigten Staaten in den Krieg ziehen würden, um die polnische Souveränität über die strittigen Gebiete wiederherzustellen, wenn die Deutschen sich dort erheben. Sterben für Danzig? - diese Frage zeichnete sich in unheimlicher Weise ab, noch bevor der Friedensvertrag unterschrieben war.⁷⁸⁵

Lloyd George wollte den Bericht der Polen-Kommission noch einmal geändert wissen, in der Weise, Polen zwar einen sicheren Zugang zum Meer zu geben, nicht aber historisch und ethnisch preußisches Gebiet. Doch die Instruktionen für die Kommission

⁷⁸⁴Ende März wiederholte Lloyd George privat, weil er einen "enduring peace" und kein neues Elsaß-Lothringen schaffen wolle, sagte er sich so sehr um die 2 Millionen Deutschen unter polnischer Herrschaft. Riddell Diary, 28. 3. und 31. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 40, 44. Ganz ähnlich Lloyd George zu seiner Sekretärin, Stevenson Diary, 25. 3. 1919, Stevenson, Lloyd George, S. 176.

⁷⁸⁵Rat der Zehn, 19. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 416-417.

wurden auf Vorschlag Wilsons verwässert.⁷⁸⁶ Der britische Polenexperte Paton kam zu dem Schluß, die deutsche Bevölkerung in den von Lloyd George gemeinten Gebieten - den westpreußischen Bezirken Marienwerder und Rosenberg - belaufe sich nur auf 73. 000 Menschen. Dies müsse angesichts der überragenden Bedeutung, die der Besitz der Strecke Danzig-Mlawa für Polen darstelle, aber vernachlässigt werden.⁷⁸⁷ General Paton sprach sich also klar gegen die Position des Regierungschefs aus, und es stellt sich die Frage, inwieweit er dabei seine Kompetenzen überschritt.

In den nördlicher gelegenen Kreisen Elbing und Marienberg, so Paton weiter, fielen noch einmal 50. 000 Deutsche unter polnische Herrschaft. Konzessionen zog der britische Experte allenfalls in einem kleinen Gebiet zwischen der Weichsel und der Eisenbahnstrecke Danzig-Mlawa in Betracht, sowie in den Provinzen Oberschlesien und Posen, in denen man bei der Grenzziehung vom Nationalitätenprinzip abgewichen sei und überwiegend aus strategischen Gründen insgesamt bis zu 200. 000 Menschen an Polen gegeben habe.⁷⁸⁸ In allen anderen an Polen abzutretenden Gebieten seien die deutsche und polnische Bevölkerung intensiv vermischt, teilweise aufgrund von intensiven Kolonisierungs- und Germanisierungsmaßnahmen von deutscher Seite.

Dieses detaillierte Memorandum bildete die Grundlage für erneute Beratungen der Polen-Kommission am 20. März und den am gleichen Tag fertiggestellten Bericht, der dem Obersten Rat zwei Tage später vorgelegt wurde. Interessant war hier, daß die meisten der von Paton erwähnten Zahlen zwar genannt, die erwogenen Zugeständnisse jedoch nicht mehr empfohlen wurden. Der britische Vertreter Kisch übernahm in der Sitzung des 20. März die Initiative und empfahl schlicht, "que la Commission doit maintenir intégralment ses propositions". Die im Obersten Rat diskutierten Einwände seien von der Polen-Kommission bereits genügend erörtert worden.⁷⁸⁹ Man kann kaum umhin zu sagen, daß der britische Premierminister hier von seinen eigenen Experten massiv kompromittiert wurde. Kischs Vorschlag wurde gebilligt und die Kommission blieb in ihrer Note an den Obersten Rat bei ihren bisherigen Vorschlägen.⁷⁹⁰

Lloyd George war mit dieser Auskunft alles andere als zufrieden. Im Zehnerrat am 22. März wiederholte er die Substanz seiner Argumente vom 19. März, hob besonders die deutsche Unterschrift unter den Friedensvertrag hervor. Er entschied sich dafür, die Frage zunächst zu vertagen und zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzugreifen, möglicherweise weil er bereits beabsichtigte, an den nächsten beiden Tagen in Fontainebleau die britische Position auf der Friedenskonferenz grundsätzlich zu überdenken. Lloyd Georges Vorschlag, die von der Polen-Kommission vorgeschlagene Lösung vorläufig zu billigen und im Lichte der übrigen Territorialentscheidungen eventuell zu revidieren, wurde angenommen.⁷⁹¹

⁷⁸⁶Rat der Zehn, 19. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 419.

⁷⁸⁷Memorandum Patons über die Grenzen zwischen Ostpreußen und Polen, 18. 3. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 86, S. 333-335.

⁷⁸⁸Diese Zahl bezog sich auf die Punkte a.) bis e.) in Teil III des "Report N° 1 of the Commission on Polish Affairs", undat., BDFA, PPC 8, Doc. 73, S. 292-293.

⁷⁸⁹13. Sitzung der Polen-Kommission, 20. 3. 1919, Recueil, IV, C, 2, S. 78-79.

⁷⁹⁰Polen-Kommission an Rat der Zehn, 20. 3. 1919, Anhang A der Sitzung des Rats der Zehn, 22. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 452-454; der französische Text in Recueil, IV, C, 2, S. 81-82.

⁷⁹¹Rat der Zehn, 22. 3. 1919, FRUS, PPC IV, S. 450-451.

8. 1. 3. Stabilität, Frieden und Selbstbestimmung. Lloyd George und die Entscheidungen in der Grenzfrage und zum Status Danzigs

Einige Tage später, nachdem Lloyd George den anderen Regierungschefs sein Memorandum von Fontainebleau hatte zukommen lassen, griff er die Grenzfrage erneut auf, nunmehr im neu eingerichteten Rat der Vier. Lloyd George hatte bei seinen Bemühungen, Deutschland keine harschen territorialen Bedingungen aufzuerlegen, die Unterstützung von General Smuts erlangt, dessen Denkschrift vom 26. März er vorlas. Jan Smuts, gerade von seiner Mission nach Budapest zurückgekehrt, wo am 21. März Kommunisten geputscht hatten, hatte die Aufmerksamkeit des Premiers auf die Danzig-Frage gelenkt und den Sinn einer Übertragung dieser "ancient German town with a German population" ernstlich in Frage gestellt. Wichtiger noch war Smuts' beschwörender Hinweis, bei der Stabilisierung Polens und der anderen gefährdeten Staaten Ostmitteleuropas wie Böhmen und Ungarn könne auf die deutsche Rolle und Hilfe keineswegs verzichtet werden.⁷⁹²

Lloyd George warnte in der Ratssitzung davor, die geplanten Bestimmungen im Osten Deutschlands könnten zusammen mit den übrigen bereits harten Friedensbedingungen – den finanziellen, wirtschaftlichen und militärischen – das Faß zum Überlaufen bringen.⁷⁹³ Einige seiner Bemerkungen zeigten Lloyd Georges – und auch Smuts' – deutliche Voreingenommenheit gegenüber den administrativen Fähigkeiten der Polen; auch spielte der Premier darauf an, die Deutschen fühlten sich den Polen überlegen.⁷⁹⁴ Der entscheidende Punkt blieb für ihn jedoch die Frage, ob die Westmächte den Polen bei der Verteidigung ihres Landes zur Hilfe kommen würden. Er glaubte vorauszusehen, daß die öffentliche Meinung in den westlichen Ländern ein solches Vorgehen nicht billigen werde; der Völkerbund werde sich in diesem Fall als schwach erweisen. Weitsichtig malte er eine Lage aus, in der Polen von allen verlassen und von Feinden umgeben sei. Auf Clemenceaus Frage nach seiner Schlußfolgerung erwiderte Lloyd George, er würde Polen nicht von der Stunde seiner Wiedererstehung an in unüberwindlichen Streit mit seinem "zivilisierteren" Nachbarn stürzen.⁷⁹⁵

Läßt man dabei die Voreingenommenheit bezüglich des angeblichen polnischen Zivilisationsstatus beiseite, war Lloyd Georges Folgerung durchaus weitsichtig: einen deutsch-polnischen Ausgleich nicht von Beginn an zu verhindern. Die Polen solle man in Polen, die Deutschen in Deutschland belassen. Einmal mehr zog der Premier eine Parallele zur deutschen Annexion Elsaß-Lothringens 1871, die eine deutsch-französische Aussöhnung extrem erschwert hatte. Konkreter als zuvor auf den Status Danzigs eingehend, schlug er die Alternative vor, aus Danzig einen Freihafen zu machen. Lloyd Ge-

⁷⁹²Smuts an Lloyd George, 26. 3. 1919, SP IV, S. 83-87, Zit. S. 85.

⁷⁹³Rat der Vier, 27. 3. 1919, Mantoux I, S. 46-48. Ihn gleicher Weise setzte Lloyd George abends dem Foreign Office-Diplomaten Crowe, der die Position der Polenexperten unterstützte, seine Sicht der Dinge auseinander, Stevenson Diary, 27. 3. 1919, Lloyd George, S. 177.

⁷⁹⁴In der ersten Fassung des Fontainebleau-Memorandums war dieses Vorurteil Lloyd Georges am deutlichsten: "I am, therefore, unhappy about the wholesale transferring of German and Magyar people, proud, intelligent, with great traditions, to the custody, control and government of races whom they regard as inferiors, and some of whom, undoubtedly for the time being, merit that designation." Lundgreen-Nielsen, S. 517. Der Premier sprach hier zwar in erster Linie von der Einstellung der Deutschen (und Ungarn) selbst, hielt diese aber für nicht ganz unberechtigt. Ähnlich Lloyd George zu Lord Riddell, Riddell Diary, 28. 3. 1919, Riddell, Intimate Diary, S. 40.

⁷⁹⁵Rat der Vier, 27. 4. 1919, Mantoux I, S. 48. Vgl. auch Lundgreen-Nielsen, S. 238-239.

orge war offenkundig auf die Linie eingeschwenkt, die Headlam-Morley schon länger vertrat und die Smuts unterstützte. Der Premierminister wandte sich eindeutig gegen die Empfehlung der Polen-Kommission, die der britische Vertreter Kisch mitgetragen hatte. Die Meinungsverschiedenheiten innerhalb der britischen Delegation konnten Wilson und Clemenceau nicht mehr verborgen bleiben.

Dies führte dazu, daß Lloyd George nun Headlam-Morley, zusätzlich zu dessen Rolle in der Saarfrage⁷⁹⁶, zum britischen Experten für die Verhandlungen mit den Amerikanern in der Frage der deutsch-polnischen Grenze berief.⁷⁹⁷ Zügig bemühte sich Headlam-Morley um Kompromisse in den strittigen Fragen. Er akzeptierte das Argument, die freie Verfügung über den Danziger Hafen sei für Polen essentiell und könne nicht garantiert werden, wenn Danzig vom polnischen Staat getrennt würde. Doch falls man die Souveränität über Danzig an Polen geben, halte er es für "absolutely essential that, before the cession takes place, there should be secured to Danzig full municipal autonomy in a very wide sense of the word". Er gab zu bedenken, bis zur polnischen Teilung von 1772 sei Danzig ein "quasi-independent State" gewesen. Danzig und das Gebiet bis Dirschau westlich der Weichsel mit insgesamt 200.000 Deutschen solle, so Headlam-Morley, an die Alliierten abgetreten werden, die lokale Selbstbestimmung garantieren müßten und die Region dann an Polen übertragen könnten.⁷⁹⁸ Der Kern eines neuen Plans war damit herausgeschält: enge wirtschaftliche Bindungen Danzigs an Polen, möglicherweise auch polnische Souveränität, aber weitestgehende lokale Autonomie. Hinsichtlich des Ostufers der Weichsel schlug Headlam-Morley vor, im Gebiet um Marienburg und im Distrikt zwischen Graudenz und Marienburg, Marienwerder eingeschlossen, Veränderungen zu deutschen Gunsten zu veranlassen. Hier könnten die Alliierten die endgültigen Grenzen auch noch zu einem späteren Zeitpunkt festlegen. Headlam-Morley übermittelte diesen Vorschlag, noch erweitert um die Garantie der Autonomie Danzigs durch den Völkerbund, seinem US-Kollegen Mezes, der ihn Wilson empfahl.⁷⁹⁹ Der Präsident übernahm Headlam-Morleys Vorschlag noch in der Ratssitzung am gleichen Tag, dem 1. April 1919, und stellte ihn als den besten mehrerer Alternativpläne dar.

Der Premierminister, offenbar erfreut über die erstmalig aktive Unterstützung des Präsidenten, äußerte sich wohlwollend über eine Wiedererweckung freier Städte und schlug vor, den Plan Headlam-Morleys mit einem recht ähnlichen Entwurf der US-Experten zu verschmelzen. Er stelle sich Danzig als eine unabhängige Stadt vor, mit einer genügend großen Umgebung zum Atmen. Ein Hoher Kommissar des Völkerbundes könne deutsche Intrigen verhindern, und eine Zollunion mit Polen würde Deutschland die Ausübung wirtschaftlichen Drucks verwehren. Auf diese Weise interessiere man die Deutschen in Danzig für die wirtschaftliche Prosperität des polnischen Staates, an den man sie Zug um Zug anbinde. Lloyd George zog hier eine Parallele zum gleichzeitig erörterten Schicksal des Saargebietes, das er wirtschaftlich an Frankreich binden wollte, ohne Frankreich die Souveränität zu übertragen.⁸⁰⁰

⁷⁹⁶Vgl. Kap. 7. 2.

⁷⁹⁷Vgl. dazu Headlam-Morley an Rev. C. Headlam, 16. 4. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 78.

⁷⁹⁸"Notes on the Report of the Polish Commission by Mr. Headlam-Morley", 1. 4. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 88, S. 335-337, Zit. S. 336.

⁷⁹⁹"Dr. S. E. Mezes to the President", 1. 4. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 89, S. 337. Vgl. Kap. 8. 1. 3.

⁸⁰⁰Rat der Vier, 1. 4. 1919, Mantoux I, S. 110-111. Vgl. Kap. 7. 2. 2.

Der Premier wiederholte seine Sorge, Polen eine zu große Anzahl an Deutschen zu überantworten und sprach sich dafür aus, den Kreis Marienwerder Ostpreußen zuzuteilen, Polen aber die Kontrolle über die Eisenbahn zu geben. Auch mit einem von Wilson vorgeschlagenen Plebiszit in dieser Region war Lloyd George einverstanden. Er wiederholte seine Kritik gegenüber den Polen: es sei vergeblich, sie zufriedenzustellen; im übrigen sei man ihnen nicht viel schuldig, denn sie hätten ebenso gegen wie für die Alliierten gekämpft. Die ganze Skepsis eines Staatsmannes, der dem ausgedehntesten wie überdehntesten Reich der Welt vorstand, bündelte sich dann in der Frage: "Mais ferions-nous la guerre pour Dantzig?"⁸⁰¹

Als Headlam-Morley am 2. April mit den US-Experten und Präsident Wilson beriet, wurde Übereinstimmung darin erzielt, Danzig zu einem souveränen Staat zu erklären, in Zollunion mit Polen, unter dem Namen Freie Hansestadt Danzig. Ein Hoher Kommissar des Völkerbundes sollte keine Regierungsbefugnisse, sondern im wesentlichen Schiedsaufgaben wahrnehmen.⁸⁰² Die Ausdehnung des Gebietes östlich der Weichsel, in dem ein Plebiszit abgehalten wurde, sollte weiter untersucht werden; Polen erhielt die Rechte über die Weichselschiffahrt.

Nachdem die Grundsatzentscheidung in der Danzig-Frage gemäß der Positionen Lloyd Georges und Wilsons getroffen worden war, obwohl Clemenceau das Votum der Polen noch hören wollte, gingen die britischen und US-Experten an die Einzelheiten. Dabei sollte die Frage der Souveränität Danzigs noch einiges an Kopfzerbrechen bereiten, denn sie war nicht nur eine Frage der Formulierung, wie Headlam-Morley meinte: "Personally, I should have liked to see the Treaty so worded as to leave it open whether Danzig should be an "independent city", free from Polish sovereignty, or a "free autonomous city" under Polish sovereignty". Er halte den Unterschied zwischen beiden Formulierungen nicht für gravierend; aber es sei entschieden worden, daß Danzig eine souveräne Stadt werde.⁸⁰³ Im Entwurf der Vertragsbestimmungen hieß es, Deutschland verzichte auf alle Rechte und Titel über die Stadt; Danzig werde mit einem im Anhang beschriebenen Gebiet als "independent and self-governing Free City" etabliert. Die polnischen Rechte wie Zollunion, Besitz der Bahnstrecken, Hafennutzung und die Rechte polnischer Bürger sollten in einem Vertrag zwischen der Stadt Danzig und Polen festgeschrieben werden.⁸⁰⁴

Wie problematisch aber trotz dieser Vertragsbestimmungen die politische Zukunft Danzigs werden konnte, zeigte eine skeptisch-ironische Notiz Balfours: "If this "independent city", like other independent Cities, quarrels with the Poles, the Allies, its High Commissioner or its own constitution, who is going to manage it? What if it run Bolshevik?"⁸⁰⁵ Balfour kritisierte auch, daß in der Frage der deutsch-polnischen und der

⁸⁰¹Rat der Vier, 1. 4. 1919, Mantoux I, S. 112.

⁸⁰²Memorandum Headlam-Morleys über eine Besprechung mit Wilson, mit Anhang, 2. 4. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 90-91, S. 337-339. Vgl. Hankey an Hardinge, 2. 4. 1919, ebda., Doc. 92, S. 339. Lloyd George, sehr zufrieden über das Ergebnis, stellte es am 3. 4. privat als eine List dar: er habe Wilson für seine Position gewonnen und sie ihm als dessen eigene verkauft; Stevenson Diary, 3. 4. 1919, Stevenson, Lloyd George, S. 177.

⁸⁰³Headlam-Morley an Kerr, 3. 4. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 93, S. 339-340.

⁸⁰⁴Entwurf zum Status Danzigs, Anhang zu einem Memorandum von Unterstaatssekretär Eyre Crowe, 3. 4. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 94-95, S. 340-341.

⁸⁰⁵Notiz Balfours auf dem Memorandum von Eyre Crowe, 3. 4. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 94, S. 340.

deutsch-böhmischen Grenze zweierlei Maßstäbe angelegt würden, da über 2 Millionen Deutsche in den tschechoslowakischen Staat einbezogen würden.⁸⁰⁶ Am 5. April erklärte schließlich Lloyd George eine polnische Souveränität über Danzig definitiv für ausgeschlossen. Headlam-Morley hielt es jedoch für notwendig, daß die Außenbeziehungen Danzigs von Polen wahrgenommen würden, anderenfalls könnten sich "very dangerous intrigues" zwischen Danzig und Deutschland entwickeln.⁸⁰⁷

Als der Expertenentwurf zu Danzig und zum Plebiszit auf dem rechten Weichselufer am 9. April im Viererrat geprüft wurde, zeigte Lloyd George sich zufrieden, daß in den betreffenden Gebieten die deutsche Bevölkerung mit 324. 000 bzw. 169. 000 Menschen die überwiegende Mehrheit bildete. Die Einbeziehung der übrigen 1, 5 bis 2 Millionen Deutschen in den polnischen Staat sei hingegen unvermeidlich; es komme ihm auf die historisch deutschen Gebiete an. Hier hatte Lloyd Georges Argumentation sich nicht verändert.⁸⁰⁸

Als der polnische Premierminister Paderewski vor dem Rat seine vehemente Kritik an dem geplanten Status Danzigs vortrug und den Besitz der Hafenstadt als eine Frage von Leben und Tod für Polen bezeichnete, fragte Lloyd George wiederholt, ob die Polen eine Volksabstimmung in Danzig akzeptieren würden, worauf Paderewskis Antwort ausweichend war.⁸⁰⁹ Der Premierminister versuchte seinen polnischen Amtskollegen mit der Versicherung zu beschwichtigen, die beste Lösung sei, wenn Danzig eine Zugehörigkeit zu Polen bevorzuge.⁸¹⁰ Als die deutsch-polnische Grenze in der Ratssitzung am 12. April noch angeschnitten wurde, lehnte Lloyd George die Abtretung des Bezirks Marienwerder an Polen, die Clemenceau zur Diskussion stellte, entschieden ab.⁸¹¹ Weitere Versuche Paderewskis, doch noch eine Änderung zu erreichen, fanden kein Ohr mehr bei Lloyd George.

Der Premier billigte dem Vertragsentwurf, den Wilson am 18. April im Obersten Rat einbrachte, weitgehend.⁸¹² Nach kurzer Beratung mit seinen Experten über die Grenze zwischen Ostpreußen und Litauen, an die Tardieu erinnerte, billigte Lloyd George ausdrücklich die entsprechenden Empfehlungen der Polen-Kommission, nach denen Memel an Litauen fiel.⁸¹³ Erstaunlicherweise ließ sich Headlam-Morley, vermutlich beeindruckt von der Opposition Paderewskis, gleichsam in letzter Minute und eigentlich gegen seine Absicht auf eine Initiative des Briten Kisch ein, doch eine Abtretung des Ge-

⁸⁰⁶Memorandum Balfour: "Danger caused by inconsistent policy in use of ethnic considerations in delimiting frontiers of new states", 1. 4. 1919; Aufzeichnung Balfours, 3. 4. 1919, Lundgreen-Nielsen, S. 242-243, 518-519. Vgl. Kap. 8. 2.

⁸⁰⁷Bericht Headlam-Morleys, 7. 4. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 98, S. 344.

⁸⁰⁸Rat der Vier, 9. 4. 1919, Mantoux I, S. 197-198. Vgl. den Expertenentwurf "The Establishment of a Free City of Danzig", undat., BDFa, PPC 8, Doc. 99, S. 346-347.

⁸⁰⁹Lloyd George bezog sich hier wohl auf den ersten Entwurf der Vertragsartikel vom 3. 4. 1919, in dem die Möglichkeit einer Volksabstimmung in Danzig enthalten war, die im nächsten Entwurf aber weggelassen wurde. Siehe BDFa, PPC 8, Doc. 95, Art. 9, S. 341.

⁸¹⁰Rat der Vier, 9. 4. 1919, Mantoux I, S. 199-201.

⁸¹¹Rat der Vier, 12. 4. 1919, Mantoux I, S. 231. Auf die Forderung der Interalliierten Polen-Kommission, deren Mitglieder aus Warschau zurückgekehrt waren und Danzig an Polen geben wollten, regierte Lloyd George nicht, siehe H. Nelson, S. 189.

⁸¹²Vgl. dazu Hankey an Headlam-Morley, 19. 4. 1919, BDFa, PPC 8, Doc. 104, S. 355.

⁸¹³Rat der Vier, 18. 4. 1919, Mantoux I, S. 272-273.

bietet Marienwerder an Polen zu empfehlen.⁸¹⁴ Diese auch von dem Amerikaner Mezes unterstützte Denkschrift wärmte lediglich alte strategische Argumente wieder auf.⁸¹⁵ Lloyd George akzeptierte jedoch keine Abänderungen mehr. Die Begebenheit zeigt nur, wie konträr und gegen ihre ausdrücklichen Instruktionen ein Teil der britischen - und amerikanischen - Experten handelte, sie zeigt auch, wie hartnäckig die polnischen Ansprüche auf allen Ebenen vorgebracht und von den französischen Experten unterstützt wurden. Der endgültige Text der Artikel wurde am 22. April im Viererrat gebilligt.⁸¹⁶ Lediglich zwei nicht ganz unwesentliche Ergänzungen akzeptierte der Premier am Ende auf Wunsch Paderewskis noch: die Übertragung der Rechte zur Entwicklung des Danziger Hafens an Polen und die Ermächtigung des Völkerbundes, Danzig, das Freie Stadt heißen sollte, gegen Angriffe von außen zu schützen.⁸¹⁷

8. 2. Die britischen Vorstellungen zur deutschen Grenze mit der Tschechoslowakei und Österreich

Die Auflösung der Doppelmonarchie Österreich-Ungarn im Namen des nationalen Selbstbestimmungsrechts hatte fundamentale Auswirkungen auf die politische, wirtschaftliche und soziale Zukunft Mitteleuropas. Auch die Auswirkungen auf den Frieden mit Deutschland waren nicht zu unterschätzen: in den österreichischen Provinzen Böhmen, Mähren und Schlesien, von der seit Ende Oktober 1918 amtierenden tschechoslowakischen Regierung⁸¹⁸ gefordert, lebten 3-3, 5 Millionen Menschen deutscher Sprache bzw. Nationalität. In Deutsch-Österreich im engeren Sinne lebten etwa 9 Millionen Deutsche. In wenigen anderen Fragen schien die Unvereinbarkeit der Grundsätze des Kräftegleichgewichts und der nationalen Selbstbestimmung so groß zu sein: betrachtete man nur die Bevölkerungszahlen, hätte die Einbeziehung von 12 Millionen Menschen deutscher Zunge samt ihrer Wohngebiete in den um andere Gebiete verkleinerten deutschen Staat zu einer massiven Zusammenballung von Menschen, Land und Industrie in Mitteleuropa geführt. Die Auswirkungen auf das Kräftegleichgewicht konnten verheerend sein und mußten den britischen Politikern zu denken geben.

⁸¹⁴Headlam-Morley an Saunders, 21. 4. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 84: "against my better judgement". Vgl. Headlams Memorandum über eine Unterredung mit Paderewski und Zalewski, ebda., Doc. 103, S. 354-355.

⁸¹⁵"Note relative to the Settlement of the Danzig Question and the Polish Frontiers in East and West Prussia", undat., Anlage zu Mezes an Wilson, 21. 4. 1919, PW 57, S. 572-574.

⁸¹⁶Rat der Vier, 22. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 114. Der Vertragstext im Anhang VII auf S. 118-122, auch in BDFA, PPC 8, Doc. 108, S. 356-359.

⁸¹⁷Rat der Vier, 26. 4. 1919, FRUS, PPC V, S. 293-294. Aufzeichnung Headlam-Morleys über ein Gespräch mit Paderewski, 26. 4. 1919, und Notiz über Instruktionen, 26. 4., BDFA, PPC 8, Doc. 109-110, S. 359. Am 17. 4. 1919 hatte Bourdillon (Naval Intelligence) Danzig als wichtig für die "balance of power" im Osten Europas bezeichnet und auf notwendige Verteidigungsanlagen an der Küste hingewiesen, ebda., Doc. 102, S. 352-353.

⁸¹⁸Detailliert zur Entstehung der tschechoslowakischen Bewegung, Regierung und des Staates, der Rolle von Masaryk und Beneš und ihrer Sondierungen während des Krieges in London D. Perman, The Shaping of the Czechoslovak State. Diplomatic History of the Boundaries of Czechoslovakia, Leiden 1961, S. 8-96. Die führende Rolle bei der Anerkennung des tschechoslowakischen Nationalrats spielte Frankreich. Zur britischen Haltung gegenüber der tschechischen Nationalbewegung Mitte des Jahres 1918 auch Rothwell, War Aims, S. 223-228.

Von Anfang an waren also bei der Grenzziehung zwischen Deutschland und den neuen Staaten der untergegangenen Doppelmonarchie - der Tschechoslowakei und Deutsch-Österreich - verschiedene Gesichtspunkte zu beachten: macht- und nationalitätenpolitische, wirtschaftliche und strategische Aspekte, im besonderen die Lebensfähigkeit der Tschechoslowakei. Lloyd George hatte im Vergleich zu Präsident Wilson eine unbedingte Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts zwar nicht als Erlösung der europäischen Völker von allen Problemen verheißen, doch eine territoriale Regelung entlang dem Nationalitätenprinzip favorisierte er auch. Bei der deutsch-tschechoslowakischen Grenzziehung wurde Lloyd George im Vergleich zur deutsch-polnischen auch noch von einem anderen Gesichtspunkt beeinflusst, in einseitiger Weise, wenn man so will: der Premier schätzte die Tschechen als ein modernes, kultiviertes Volk, während er den Polen gegenüber Vorurteile hegte.

Außenminister Balfour, mit Blick auf eine lupenreine Anwendung des Nationalitätenprinzips und des Selbstbestimmungsrechts ohnehin skeptisch, meinte in einer Denkschrift im Oktober 1918 zum Thema Böhmen, es erscheine absurd, die Grenze so zu ziehen, daß man die strategisch wichtige Bergkette im Norden Böhmens in deutsche Hand gäbe. Doch wies Balfour auf die Gefahr für den Fall hin, daß ein Viertel der Bevölkerung in der Tschechoslowakei deutsch wäre.⁸¹⁹ Während Balfour, für ihn typisch, die Probleme hier eher beschrieb als eine Lösung vorschlug, argumentierte ein Foreign Office-Memorandum kurz vor Kriegsende entschiedener: sein Autor Lewis Namier räumte ein, bei der deutschen Bevölkerung in Böhmen, Mähren und Teilen Österreichisch-Schlesiens sei man mit dem schwierigen Problem konfrontiert, bis zu welchem Grad die Tschechoslowakei die historischen Grenzen Böhmen erhalten solle, die gleichzeitig die geographischen Grenzen seien, "and to what extent the ethnic divisions could make the basis".⁸²⁰

Wie der Autor riet, könne die Grenze in einigen Bezirken möglicherweise korrigiert werden, ohne die strategische Lage und die wirtschaftlichen Ressourcen Böhmens zu sehr zu beeinträchtigen: genannt wurden Eger im westlichen und Reichenberg im nördlichen Böhmen. In anderen, nicht näher genannten Bezirken seien die strategischen und wirtschaftlichen Erwägungen von so herausragender Bedeutung, daß sie alle anderen Bedenken ausstächen. Dieses Memorandum war als Antwort gedacht auf eine amerikanische Anfrage vom 30. September 1918 mit Blick auf die Grenzen der Tschechoslowakei, und es wurde der US-Botschaft in London am 13. November in Balfours Namen übermittelt.⁸²¹ Auch wenn das Gleichgewicht der Kräfte nicht eigens angesprochen war, zählte das Memorandum die verschiedenen Faktoren auf, die bei der Regelung der deutsch-böhmischen Grenze berücksichtigt werden mußten.

Lewis Namier, der Experte des Political Intelligence Department für Polen und Österreich-Ungarn (dessen Auflösung er befürwortete), argumentierte in einem Memorandum

⁸¹⁹"Czechoslovaks", Memorandum Balfours, 18. 10. 1918, H. Nelson, S. 65. Ähnlich im Kriegskabinet am 23. 12. 1918, ebda., S. 138. Im April 1917 war Balfour noch mit Colonel House übereingekommen, Österreich solle aus drei Staaten bestehen: Böhmen, Ungarn und Österreich selbst; House Diary, 28. 4. 1917, PW 42, S. 156.

⁸²⁰"Suggestions for a Reply to the American Ambassador Concerning Boundaries of the Czecho-Slovak Nations", 4. 10. 1918, FRUS, PPC II, S. 376-377. Das Memorandum ist mit L. B. N. unterzeichnet; zu Lewis Namier siehe Headlam-Morley, A Memoir, Anhang, S. 201; Goldstein, S. 72-73, 138.

⁸²¹Balfour an Laughlin, 13. 11. 1918, FRUS, PPC II, S. 376.

dum vom 13. Dezember 1918 weiter auf dieser Linie. Nachdrücklich plädierte er für die Anerkennung der Tschechoslowakei, hob die Loyalität der Tschechen zur alliierten Sache im Krieg hervor, ihre Fähigkeit zur Regierungsbildung unter schwierigen Umständen. Mit Blick auf die Staatsgrenzen betonte Namier die Bedeutung der "Bohemian mountain bastion" als natürliche Grenze. Er bezeichnete zwar die "inclusion in the new Czecho-Slovak State of a large German minority inhabiting districts contiguous on German territory" als "extremely inconvenient, if not downright dangerous", doch mit Blick auf die strategische Bedeutung der Grenze lehnte die Denkschrift ein Plebiszit in den deutsch besiedelten Gebieten Böhmens und Mährens ab.⁸²² Die strategischen Gesichtspunkte bei der deutsch-tschechoslowakischen Grenzziehung stellte übrigens auch eine Denkschrift des britischen Generalstabs vom Februar 1919 ganz in den Vordergrund. Bündig hieß es dort, "the military security of the Czecho-Slovaks should override the infraction of ethnological principles resulting from the inclusion of some 2,000,000 Germans in the future Czecho-Slovak State".⁸²³

In Namiers Memorandum für das PID wurde die Bevorzugung der nationalen Selbstbestimmung der Tschechen gegenüber den Deutsch-Böhmen mit dem Argument begründet, anderenfalls hätten die Tschechen als Nation keine Zukunft in Europa. Trotz dieser entschiedenen Haltung hieß es gleichwohl, die Anerkennung des Nationalitätenrechts für die Tschechen sei nicht gemeint als "exclusively a means for anti-German map-making".⁸²⁴ Die einzige Lösung, die der Autor für den vorausgesehenen Konflikt zwischen den Deutschen und Tschechen sah, war eine Verständigung beider Nationalitäten, die Großbritannien ermuntern solle. Gelingen ein Ausgleich nicht, so das Memorandum ebenso pessimistisch wie realistisch, werde Deutsch-Böhmen solange ein "storm-center in Europe" bleiben, wie Politik "in terms of nationality" betrieben werde, und vermutlich entziehe sich dann das Problem jeder Staatskunst.⁸²⁵

Im November 1918 hatte Balfour in einem diplomatischen Bericht aus Bern einen ersten Eindruck von den territorialen Forderungen der tschechoslowakischen Regierung und ihren Beziehungen zu den Nachbarländern aus Prager Sicht erhalten. Wie Sir Rumbold über eine Konferenz von Tschechen und Slowaken in Genf berichtete, würden Böhmen, Mähren und Österreichisch-Schlesien als Teil der Tschechoslowakei verstanden. Der neue Staat wünsche einen Korridor zu Jugoslawien, um eine deutsche Expansion in den Balkan zu unterbinden. Es liege, schrieb der Botschafter, im Interesse der Tschechoslowakei, daß die Deutsch-Österreicher sich nicht mit Deutschland vereinigten. Prag sei bereit, Lebensmittellieferungen in das unterversorgte Österreich zu senden, um ein solches Ziel zu erreichen. Es herrsche die Meinung vor, daß die britische Regierung ihre Position mit Blick auf eine Fusion noch nicht festgelegt habe.⁸²⁶

⁸²²Memorandum des PID, "South-Eastern Europe and the Balkans, 13. 12. 1918, Goldstein, S. 133, 138 (hier die Zit.), H. Nelson, S. 101-105.

⁸²³"General Staff Desiderata regarding Territorial Adjustments", 19. 2. 1919, DBFA, PPC 1, S. 79.

⁸²⁴Memorandum des PID, "South-Eastern Europe and the Balkans, 13. 12. 1918, zit. n. H. Nelson, S. 104.

⁸²⁵Ebda., S. 103. Zum tschechischen Interesse an einem unabhängigen Österreich siehe auch Rumbold an Curzon, 20. 3. 1919, BDFA, PPC 9, Doc. 189, S. 355.

⁸²⁶Rumbold an Balfour, 7. 11. 1918 (erhalten 22. 11.), BDFA, PPC 10, Doc. 20, S. 43-44.

Nachdem Deutsch-Österreich in einer Resolution vom 12. November 1918 seinen Wunsch erklärt hatte, Teil der deutschen Republik zu werden⁸²⁷ und auch die Deutsch-Böhmen Protestnoten an die US-Regierung gegen eine Einbeziehung ihrer Gebiete in die Tschechoslowakei sandten⁸²⁸, unternahmen die tschechoslowakischen Politiker verstärkte Anstrengungen, die Alliierten zu einer vorläufigen Anerkennung der historischen Grenzen Böhmens zu bewegen. Die französische Regierung übernahm hier eine Vorreiterrolle, obwohl laut Waffenstillstand mit Österreich-Ungarn die Gebiete der zerfallenden Doppelmonarchie als Einheit behandelt werden sollten. London schloß sich der französischen Position am 7. Januar 1919 in einer Note an die deutsch-österreichische Regierung in Wien zögernd an.⁸²⁹

Auf der Friedenskonferenz forderte die tschechoslowakische Delegation die historischen Grenzen der alten böhmischen Königreichs, unter Einbeziehung der deutsch besiedelten Gebiete.⁸³⁰ Darin wurden die Argumente aufgegriffen, die Außenminister Beneš schon in einem Schreiben nach Washington im Dezember 1918 geltend gemacht hatte. Zusammengefaßt, wies die Prager Delegation auf die Vermischung der deutschen und tschechischen Bevölkerung hin, auf gefälschte österreichische Statistiken, auf die fehlende Geschlossenheit der deutschen Siedlungsgebiete. Die Forderungen der Deutsch-Böhmen nach Anschluß an Deutschland seien der Protest einer Minderheit. Besonders betont wurde die wirtschaftliche Bindung der böhmischen Industriegebiete an das agrarische Hinterland, sowie die strategischen Notwendigkeiten. Eine Abtrennung der deutsch-böhmischen Landstriche begeben den neuen tschechoslowakischen Staat in völlige Abhängigkeit von Deutschland.

Die mit Foreign Office-Mitarbeitern besetzte Political Section der britischen Delegation in Paris legte am 3. Februar eine zusammenfassende Denkschrift vor, in der politische Richtlinien für den Umgang mit den tschechoslowakischen Forderungen ausgegeben wurden. Sie bekräftigte die bisherige Position des Foreign Office und empfahl, den tschechischen Ansprüchen entgegenzukommen. Der Anspruch der Prager Regierung Böhmen und Mähren sei akzeptabel "on *geographical* and *economic* grounds". Deutsch-Böhmen könne aufgrund seiner geographischen Lage weder eine separate politische Einheit bilden noch sich mit Deutsch-Österreich vereinigen. Mit dem Hinweis, die wirtschaftliche Zukunft Deutsch-Böhmens liege in Böhmen, billigte die Denkschrift das tschechische Argument. Die Garantie von Minderheitsrechten für Deutsche sei selbstverständlich. Allerdings wurde der tschechische Anspruch auf Ratibor und Glatz in Westschlesien als ungerechtfertigt abgelehnt.⁸³¹

Einen Tag später, am 4. Februar, übersandte der britische Vertreter in Prag, Gosling, einen Bericht an Vize-Außenminister Lord Curzon, in dem er zu der Prager Regierungs-

⁸²⁷Außenminister Bauer an Präsident Wilson, in Ekengren an Lansing, 16. 11. 1918, FRUS, PPC II, S. 189-199.

⁸²⁸Vgl. Teil 2, Kap. 8. 2. 3, auch für das Folg..

⁸²⁹Perman, S. 76-85.

⁸³⁰Die Memoranden 1-11 sind abgedruckt in Lapradelle, Documentation, 9, S. 18-138; das Memorandum Nr. 2 war überschrieben mit "The Territorial Claims of the Czecho-Slovak-Republic"; vgl. H. Nelson, S. 283-285; Perman, S. 125-128.

⁸³¹Memorandum by the Political Section of the British Delegation on the Tchecho-Slovak Case, 3. 2. 1919, BDFA, PPC 10, Doc. 21, S. 45-47, Zit. S. 46, Hervorh. im Orig..

politik Stellung nahm, die ihm Präsident Masaryk erläutert hatte. Gosling schrieb, er teile die optimistische Haltung des Staatsoberhauptes mit Blick auf die deutsche Minderheit nicht: "I regard the question of German Bohemia as the most serious problem that confronts the new State". Die Tschechoslowakei sei auf drei Seiten von Deutschen umgeben; Unterstützung könne auf längere Sicht weder von Polen oder Rußland kommen, während die Deutsch-Böhmen, in günstiger strategischer Lage, in direktem Kontakt mit ihrem "Teutonic kinsfolk" seien.⁸³²

Gosling schilderte die Selbstbehauptung der Deutsch-Böhmen als sehr ausgeprägt. Diese wünschten in der Mehrzahl nicht wirklich die Einbeziehung in den deutschen Staat, doch verlangten sie ein - nicht unrealistisches - Versprechen der Prager Regierung über lokale Autonomie und die - wenig aussichtsreiche - sprachliche Gleichberechtigung im Parlament. Zusammenfassend urteilte Gosling zu den Aussichten der Stabilität in diesem Teil Mitteleuropas, die deutsche Bevölkerung in der Prager Republik sei ein "element which can hardly fail to be greatly prejudicial to the establishment of peace and harmony".⁸³³

Unterdessen präzisierte Außenminister Beneš, in Begleitung seines Ministerpräsidenten Kramář, die tschechischen Ansprüche am 5. Februar 1919 vor dem Obersten Rat.⁸³⁴ Ausführlich schilderte er das tschechische Ringen um Selbstbestimmung, nicht ohne zu betonen, die Tschechen hätten mit den Alliierten für die gemeinsame Sache der Demokratie gekämpft und verstünden sich als Teil der westeuropäischen Zivilisation. Alles, was man wolle, sei, das eigene Schicksal in der Hand zu haben. Daraufhin faßte Beneš die historischen und ethnischen, strategischen und wirtschaftlichen Argumente zusammen, weswegen seine Regierung die deutsch besiedelten Gebiete fordere. Selbstbewußt zeichnete er die Rolle der Tschechen als "protectors of democracy against Germanism".⁸³⁵

Beneš bezeichnete die österreichischen Statistiken von 1910, denen zufolge 2, 4 Millionen Deutsche in Böhmen lebten, als gefälscht; nach tschechischen Berechnungen aus dem Jahre 1900 seien es 800.000 bis 1 Million Deutsche weniger, während der tschechische Bevölkerungsanteil in Böhmen bei 4, 5 Millionen liege. Hatte er das Nationalitätenproblem damit nicht unwesentlich heruntergespielt, legte Beneš allerdings den größten Wert auf die wirtschaftlichen Aspekte: ohne die Industrie des früheren Österreichs, fast ausschließlich in Böhmen, könne sein Land schlicht nicht leben. Als sich ein Gespräch zwischen Beneš, Lloyd George und Balfour über die wirtschaftliche Situation in Böhmen entfaltete, legte Beneš Wert auf die Feststellung, die wirtschaftlichen Interessen der Deutsch-Böhmen lägen in Böhmen selbst; bei einem Anschluß an Deutschland seien sie durch die Konkurrenz im Reich bedroht. Abschließend bekannte sich Beneš ausdrücklich zum Minderheitenschutz; sein Land habe kein Interesse daran, die

⁸³²Gosling an Curzon, 4. 2. 1919 (erhalten 19. 2. 1919), BDFA, PPC 10, Doc. 22, S. 48-51, Zit. S. 49.

⁸³³Gosling an Curzon, 4. 2. 1919 (erhalten 19. 2. 1919), BDFA, PPC 10, Doc. 22, S. 48-51, Zit. S. 49. Siehe ferner den Bericht Goslings vom 26. 3. 1919 über deutsche Proteste in Böhmen, Documents on British Foreign Policy, 1919-1929, Ed.: E. L. Woodward et al., First Series. Vol. VI, London 1947, S. 1-2. In seinem Bericht vom 23. 6. 1919 sah Gosling seine pessimistischen Vorhersagen bestätigt; zwischen Deutsch-Böhmen und Tschechen sehe er keinerlei "prospect of permanent reconciliation", Gosling an Curzon, 23. 6. 1919 (erhalten 28. 6.). BDFA, PPC 10, Doc. 26, S. 68-69.

⁸³⁴Rat der Zehn, 5. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 877-881; Tagebuch Nicolson, 5. 2. 1919, Nicolson, S. 257-258.

⁸³⁵Rat der Zehn, 5. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 878.

Deutschen zu unterdrücken, wolle ihnen im Gegenteil alle notwendigen Garantien geben.

Diese im Ton, wenn auch nicht unbedingt in der Sache moderaten Bemerkungen des Außenministers dürften ihren Eindruck auf Lloyd George und Balfour nicht verfehlt haben, auch wenn Beneš, als es um die konkrete Grenzziehung ging, noch die Grafschaft Glatz und den Distrikt Ratibor in Preußisch-Schlesien für die Tschechoslowakei forderte.⁸³⁶ Lloyd George schrieb 1938, Beneš habe die Sache seiner Landsleute "with great skill and craft" vertreten, fügte aber hinzu, der Außenminister sei mit Blick auf die Nationalitätenfragen viel kurzsichtiger als Präsident Masaryk gewesen.⁸³⁷

Die vom Obersten Rat eingesetzte Kommission zu den tschechoslowakischen Angelegenheiten hatte die Aufgabe, Empfehlungen zu Grenzziehung auszuarbeiten.⁸³⁸ Die britischen Ausschußvertreter waren der Australier Sir J. Cook - ein, modern gesprochen, Quoten-Mann - und Harold Nicolson aus dem Foreign Office. In der ersten Sitzung am 27. Februar legte der Vorsitzende Jules Cambon es als erste der anstehenden Fragen fest, ob die Deutschen Böhmens zum neuen Staat gehören sollten oder an Deutschland angeschlossen würden. Der französische Vertreter Jules Laroche nahm dies zum Anlaß, die historischen Grenzen Böhmens als Grundlage der Beratungen zu fordern.⁸³⁹

Die britischen Vertreter hielten sich bei den Beratungen weitgehend an die Denkschrift der Political Section der britischen Delegation vom 3. Februar und erklärten sich mit dem französischen Vorschlag einverstanden.⁸⁴⁰ Cook rückte historische, wirtschaftliche und strategische Argumente in den Vordergrund. Schließe man die Deutschen Böhmens aus, schwäche man von vornherein den neuen tschechoslowakischen Staat und stärke Deutschland, was nicht im Interesse der Alliierten sei.⁸⁴¹ Cook war allerdings nicht abgeneigt, das Prinzip der Selbstbestimmung, wie er sagte, insoweit zu berücksichtigen, daß man nach der Festlegung der Grenze die Wünsche derjenigen Bevölkerung ermitteln könne, die außerhalb der Grenze verblieben. Dieser Vorschlag wurde jedoch von den französischen Delegierten scharf abgelehnt.⁸⁴²

In den Beratungen des Unterausschusses, der sich den Details der Grenzziehung widmete, war Nicolson bereit, die von den Amerikanern gewünschte Abtrennung Rumburgs in Nord-Böhmen zu akzeptieren; der Distrikt Eger sollte mit der Ausnahme des nordwestlichen Zipfels Asch allerdings zur Tschechoslowakei kommen. Da eine Einigung über diesen britischen Kompromißvorschlag letztlich nicht gelang, empfahl der Unterausschuß, die historische Grenze zwischen Deutschland und Böhmen zu belassen, mit einer kleinen Ausnahme: als Ausgleich für eine Grenzbegradigung im Glatzer Gebiet sollte das nordböhmische Friedland mit 60.000 Deutschen an Deutschland fallen.⁸⁴³

⁸³⁶Rat der Zehn, 5. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 883. Die über die historischen Grenzen Böhmens hinausgehenden Forderungen gingen laut Perman, S. 127-130, auf den nationalistischeren Ministerpräsidenten Kramař zurück.

⁸³⁷Lloyd George, MC II, S. 605, 612. Demgegenüber schrieb Nicolson, S. 210, er habe von Beneš gelernt, die balance of power sei ein "scientific thing".

⁸³⁸Rat der Zehn, 5. 2. 1919, FRUS, PPC III, S. 887.

⁸³⁹1. Sitzung der Tschechoslowakei-Kommission, 27. 2. 1919, Recueil, IV, C, 1, S. 8-9; vgl. H. Nelson, S. 292-293; Perman, S. 131 ff.

⁸⁴⁰Siehe auch die Tagebuchnotiz Nicolson, 29. 1. 1919, Nicolson, S. 252.

⁸⁴¹1. Sitzung der Tschechoslowakei-Kommission, 27. 2. 1919, Recueil, IV, C, 1, S. 10-11.

⁸⁴²5. Sitzung der Tschechoslowakei-Kommission, 8. 3. 1919, Recueil, IV, C, 1, S. 37-38.

⁸⁴³Zu den Sitzungen des Unterausschusses (1. - 13. 3. 1919) Nicolson Diary, 1. 3. -13. 3., v. a. 11.-13. 3., Nicolson, S. 274-284; H. Nelson, S. 293-299, Perman, S. 150-155.

Die Kommission schloß sich in ihrem Bericht vom 12. März den Empfehlungen des Unterausschusses an; die Amerikaner gaben ein Minderheitsvotum ab. Als Argumente für die Einbeziehung der deutschen Bevölkerung in den Staat wurden wirtschaftliche, geographische, politische Gründe und solche nationaler Sicherheit aufgelistet.⁸⁴⁴

Der Bericht wurde am 1. April von den Außenminister besprochen. Balfour hielt sich in der Diskussion fast völlig zurück und sah keinen Anlaß, die Position Lansings, der sich gegen strategische Erwägungen bei der Grenzziehung wandte, zu unterstützen.⁸⁴⁵ Obwohl Lloyd George in seinem Fontainebleau-Memorandum zunächst eine "rectification of Bohemian frontier" erwogen hatte⁸⁴⁶, befürwortete er am 4. April im Viererrat Clemenceaus Empfehlung, es sei am einfachsten, an der historischen Grenze Böhmens gar nichts zu ändern. Deutschland und Böhmen, so Clemenceau, könnten über einen eventuellen Gebietsaustausch später entscheiden, wenn sie es für richtig hielten. Lloyd George schloß sich der Einschätzung an, die Frage der Deutsch-Böhmen betreffe gar nicht den Frieden mit Deutschland, sondern die Auflösung Österreich-Ungarns, was ja nicht falsch war. Was Lloyd George vermutlich nicht wissen konnte, war, daß Clemenceau und Colonel House sich bereits vor der Ratssitzung auf eine gemeinsame Position in der Grenzfrage verständigt hatten. Doch änderte dies nichts an seiner Haltung.⁸⁴⁷

Lloyd Georges Bemerkung, die deutsch-böhmische Grenze betreffe die Auflösung Österreich-Ungarns, könnte der Schlüssel dazu sein, warum der Premier anders als in der Frage der deutsch-polnischen Grenze keine nachhaltige Anstrengung unternahm, das nationale Selbstbestimmungsrecht zugunsten Deutschlands auszulegen. Demgegenüber schildert Lloyd George in seinen Erinnerungen seine großen Bedenken gegenüber der Einbeziehung von 3, 5 Millionen Deutschen und einer halben Million Ungarn in den neuen Staat.⁸⁴⁸ Doch die 1938 veröffentlichten Memoiren dürften an dieser Stelle nicht ganz zutreffen. Der Premier mochte in Paris zwar einige Bedenken gehegt haben, und tatsächlich war ja auch die Mißachtung des Nationalitätenprinzips nicht zu leugnen, auch wenn Lloyd George durch die Versicherung der Tschechen, den Deutschen umfassende Minderheitenrechte zu garantieren, beruhigt gewesen sein dürfte.⁸⁴⁹

⁸⁴⁴"Report presented to the Supreme Council of the Allied and Associate Governments by the Committee on Tchecho-Slovak Claims", 12. 3. 1919, BDFA, PPC 10, Doc. 23, S. 51-66, zur Grenze mit Deutschland und den Deutsch-Böhmen S. 55-59.

⁸⁴⁵Sitzung des Rats der Außenminister, 1. 4. 1919, FRUS, PPC IV, S. 543-547. Siehe den Bericht des Central Committee on Territorial Questions an den Obersten Rat, undat., BDFA, PPC 10, Doc. 24, S. 67-68. Vgl. Kap. 8. 2. 3.

⁸⁴⁶"Some Considerations for the Peace Conference before they finally draft their Terms", 25. 3. 1919, PNAFP, Doc. 16, S. 82. Hiermit stellte sich Lloyd George gegen seine Experten in der Tschechoslowakei-Kommission, deren Bericht gerade verteilt worden war; Perman, S. 160.

⁸⁴⁷Rat der Vier, 4. 4. 1919, Mantoux I, S. 148.

⁸⁴⁸Lloyd George, MC II, S. 611-612.

⁸⁴⁹Zum Minderheitenschutz siehe die Note von Beneš an das Committee on New States, 20. 5. 1919, BDFA, PPC 8, Doc. 17, S. 55-56: die Tschechoslowakei lege für die Rechte der Nationalitäten die Grundsätze der Schweizer Verfassung zugrunde. Den Vertragsentwurf zwischen den Großen Fünf und Prag ebda., S. 56-58. Siehe im Anhang zur 11. Sitzung des Committee on New States (ebda., Doc. 18, S. 60-61) den Entwurf eines Berichts an den Rat der Vier; über die Respektierung der Minderheitenrechte durch die Tschechoslowakei hieß es dort prophetisch: "It is clear that the prosperity and perhaps also the existence of the new State will depend upon the success with which it incorporates the Germans as willing citizens."

Doch letztlich wollte der britische Regierungschef wohl die Pariser Verhandlungen und den Frieden mit Deutschland - gegen französischen Widerstand - nicht noch mit einem weiteren Problem belasten, das im Grunde unlösbar war. Denn entweder teilte man Böhmen, verprellte Beneš und beschwor allergrößte Probleme mit der neuen Tschechoslowakei herauf, belastete damit das Kräftegleichgewicht in Mitteleuropa - oder man ließ die Grenzen, wie sie waren. Hingegen konnte man sowohl den Deutsch-Böhmen als auch den Deutschen sagen, daß sie bislang nicht unter einem staatlichen Dach gelebt hatten. In dieser Perspektive, die von den Experten des Foreign Office geteilt wurde, konnte die Grenzziehung Deutschlands mit der Tschechoslowakei als Ausnahme von der Regel vertreten werden.

Ein ähnlicher Gedankengang galt vermutlich für die Frage einer Vereinigung Deutsch-Österreichs mit Deutschlands. Es war kein Geheimnis, daß die französische Regierung von vornherein gegen einen Anschluß Deutsch-Österreichs an Deutschland eingestellt war. Als Tardieu bei den Geheimverhandlungen mit Kerr und Mezes Mitte März 1919 einen Entwurf einbrachte, demzufolge Deutschland die bestehende Grenze mit Österreich, dessen Unabhängigkeit und Neutralität anerkennen sollte, konnte sich Kerr zwar nicht auf Instruktionen Lloyd Georges beziehen, stimmte aber zu, den Klauseln als einer temporären Maßnahme zuzustimmen, bis die Friedensregelung mit Österreich-Ungarn und die Gründung des Völkerbundes abgeschlossen seien.⁸⁵⁰

Lloyd George äußerte im Obersten Rat am 22. April 1919 keine Einwände gegen den Entwurf eines Artikels für den Vertrag mit Deutschland, der die Anerkennung der Unabhängigkeit Österreichs enthielt. Diese Bestimmung war, ohne daß Lloyd George vorab informiert worden war, am 20. April von Clemenceau und Wilson ausgehandelt worden.⁸⁵¹ In der Sitzung am 2. Mai, als Wilson die Festlegung einer unabänderbaren Unabhängigkeit Österreichs nicht akzeptieren wollte, hielt der Premier sich weitgehend von der Diskussion fern. Nur an einer Stelle ließ er eine eher überraschende Bemerkung fallen, die wohl Unterstützung für Clemenceau signalisieren sollte: warum solle man beispielsweise in einem Fall, wenn es ein unabhängiges Rheinland gebe, eine permanente Trennung von Deutschland dann nicht fordern, wenn es im Interesse der europäischen Sicherheit geboten scheine?⁸⁵² Das hieß zwar nicht, daß Deutschland zerstückelt werden sollte, so weit wollte der Premier nicht gehen. Aber wenn nun einmal Staaten wie ein unabhängiges Österreich - oder der hypothetische Fall eines Rheinlandes - existierten, dann war Lloyd George bereit, die Macht der Siegerkoalition spielen zu lassen. Die britische Politik des Kräftegleichgewichts kam durchaus ins Spiel, wenn im Namen der Selbstbestimmung gefährliche Machtzusammenballungen in Europa entstanden; dies war der Hintergrund.

Lloyd George akzeptierte schließlich sofort Wilsons Vorschlag, demzufolge eine Vereinigung Österreichs mit Deutschlands sinngemäß von einer Zustimmung des Völker-

⁸⁵⁰Aufzeichnung Kerrs über eine Unterredung mit Tardieu und Mezes, 11. 3. 1919, PNAFP, Doc. 12, S. 59.

⁸⁵¹Rat der Vier, 22. 4. 1919, Mantoux I, S. 319; FRUS, PPC V, S. 114, im Anhang VI, S. 118, der "Article Concerning the Independence of German Austria (As Approved by President Wilson and M. Clemenceau on April 20th)".

⁸⁵²Rat der Vier, 2. 5. 1919, Mantoux I, S. 461-462, FRUS, PPC V, S. 421.

bunds abhängig gemacht wurde. Damit war ein britisches Veto gesichert.⁸⁵³ Mit seiner Billigung des Vertragsartikels stellte sich Lloyd George - anders als bei der deutsch-böhmischen Grenze - explizit gegen den Rat des Foreign Office. Bereits in dem Grundsatzmemorandum von Paget und Tyrrell vom Herbst 1916⁸⁵⁴ waren einer Vereinigung Deutsch-Österreichs mit Deutschland sogar positive Aspekte abgewonnen worden, mit Blick auf ein Gegengewicht gegen das protestantische Preußen. Territorialexperte Namier hatte diesen Gedanken in einem PID-Memorandum im Dezember 1918 aufgegriffen. Das Verbot eines Anschlusses hielt er aus prinzipiellen und praktischen Erwägungen für ungünstig und wies auf die Wiener Verfassung vom 12. November 1918 hin, in der Deutsch-Österreich zu einem integralen Bestandteil der deutschen Republik erklärt wurde. Seine Denkschrift fuhr fort: "We cannot exterminate the Austrian Germans; we cannot make them cease to feel German. They are bound to be somewhere." Eine erzwungene Separation Deutsch-Österreichs ermuntere nur den deutschen Nationalismus, ohne eine letztliche Vereinigung verhindern zu können, eine Analyse, die Staatssekretär Hardinge unterstützte.⁸⁵⁵ Lloyd George jedoch übernahm diese Position nicht. Hinzu kam, daß über den britischen Botschafter in Bern, Rumbold, Anfang März 1919 ein Bericht einging, wonach die Mehrheit der Bevölkerung in Deutsch-Österreich gegen eine Vereinigung mit Deutschland sei, obwohl die sozialistische Regierung, vor allem wegen wirtschaftlicher und finanzieller Probleme, eine solche Vereinigung anstrebe.⁸⁵⁶

Außenminister Balfour, noch im August 1918 über das sich abzeichnende Ende Österreich-Ungarns nicht erfreut, da ein Gegengewicht gegen Deutschland in Mitteleuropa fortfalle, hatte für den Fall einer Auflösung der Donaumonarchie in ihre nationalen Bestandteile mit einer Einbeziehung der Deutsch-Österreicher in das Deutsche Reich auf längere Sicht gerechnet, und er hatte diese Entwicklung auch gegenüber einem deutschen Vasallenstaat Österreich von 51 Millionen Menschen vorgezogen.⁸⁵⁷ Balfour entwickelte daraus in Paris jedoch, wie gesehen, kein politisches Konzept. Beide führenden britischen Politiker fanden es im April 1919 mit Sicherheit zu heikel, in dem Stadium der Friedenskonferenz einen weiteren Damm zu öffnen und das Gleichgewicht in Mitteleuropa ohne Not zu gefährden. Im Friedensvertrag mit Österreich von St. Germain, überreicht am 2. September 1919 und unterschrieben am 10. September, wurde das Anschlußverbot an Deutschland niedergelegt.

⁸⁵³Rat der Vier, 2. 5. 1919, Mantoux I, S. 462. Die engültige Fassung des Artikels in FRUS, PPC V, Anhang IV, S. 425. Vgl. den Versailler Vertrag, Artikel 80, S. 51.

⁸⁵⁴Vgl. Kap. 1. 2.

⁸⁵⁵Memorandum des PID, "South-Eastern Europe and the Balkans", 13. 12. 1918; Vermerk Hardinges, siehe Goldstein, S. 129. General Smuts berichtete am 9. 4. 1919 über seine Mission in die mitteleuropäischen Hauptstädte, wenn Deutsch-Österreich keine sinnvollen wirtschaftlichen Arrangements mit den Nachbarstaaten erhalte, werde es unweigerlich in deutsche Arme getrieben; BDFa, PPC 10, Doc. 9, S. 16.

⁸⁵⁶Rumbold an Curzon, 1. 3. 1919 (erhalten 7. 3.), BDFa, PPC 9, Doc. 188, S. 354. Zu den wirtschaftlichen Problemen Österreichs siehe auch das Memorandum von F. Oppenheimer, 20. 6. 1919, ebda., Doc. 194, S. 374-377.

⁸⁵⁷Memorandum Balfours, 13. 8. 1918, H. Nelson, S. 43 f.; Kriegskabinet, 13. 8. 1918, Rothwell, War Aims, S. 226.

9. Die britische Delegation und die Frage der Konzessionen an Deutschland

9. 1. Revision des Vorfriedensvertrages? Die Kontroversen in der britischen Delegation

Nachdem die deutschen Gegenvorschläge vorlagen, war Lloyd George an substantiellen Konzessionen an die deutsche Verhandlungsdelegation in Versailles interessiert. Der Premier begnügte sich nicht damit, Recht und Moral sich auf seiten der Sieger zu sehen. Präsident Wilson hatte mit seinem Verdacht, Lloyd George gehe es dabei nur um die deutsche Unterschrift unter den Friedensvertrag, zwar nicht unrecht. So drängte der Premierminister den französischen Unterhändler Tardieu: "What I want is peace, and England wants it too ... I am prepared for any concession which will enable us to conclude ... If by our demands we cause the German government to be upset we shall have nobody before us to sign ... They *must* sign, and with concessions, they *will* sign".⁸⁵⁸ Der Premier hielt sich hier nur an sein früher schon angeführtes Argument, die Siegermächte müßten unter allen Umständen die Unterschrift unter den Vertragstext sicherstellen. Lloyd George war nicht daran interessiert, die Präsenz der britischen Truppen auf dem Festland noch weiter zu verlängern. Auch ein Marsch auf Berlin, der für den Fall einer Ablehnung des Friedensvertrages durch die Deutschen vorgesehen war, hätte in Lloyd Georges Augen zusätzliche Kosten und innenpolitische Schwierigkeiten bedeutet. Trotz des unbestreitbaren pragmatischen Interesses an Konzessionen auf seiten Lloyd Georges ist es gleichwohl wahrscheinlich, daß er noch weitere Beweggründe hatte.

Lloyd George versuchte zum einen gerade bei jenen Vertragsbedingungen Erleichterungen für Deutschland zu erreichen, bei deren Aushandlung im Rat der Vier er zuvor hatte zurückstecken müssen. In erster Linie galt dies für die Grenzziehung zwischen Deutschland und Polen.⁸⁵⁹ Zweitens ließ der Premier den britischen Grundsatz des kontinentalen Mächtegleichgewichts nicht außer acht. Er argwöhnte offensichtlich, daß der Vertragsentwurf die Position Frankreich auf Kosten Deutschlands zu sehr stärkte. Als Clemenceau im Gespräch mit Lloyd George die bissige Bemerkung fallen ließ, Großbritannien sei mit der Unterzeichnung des Waffenstillstandes (wohlgemerkt, nicht des Friedensvertrages!) wieder zum Feind der Franzosen geworden, entgegnete der britische Premierminister: "Has that not always been the traditional policy of my country?"⁸⁶⁰ Diese sarkastische Replik ließ offensichtlich ein wahres Motiv anklingen.

Ein dritter Grund für Lloyd Georges Interesse an einer Nachverhandlung des Vertrages dürfte das Erschrecken der britischen Delegation über die Details des Vertrages gewesen sein. Der Vertragstext war in seiner Gesamtheit allen Delegierten erst am 7. Mai 1919 bekannt geworden. Auch die schriftlichen deutschen Gegenvorschläge beeindruckten und überzeugten viele britische Delegierte. Lloyd Georges Koalitionspartner Bonar Law meinte über die deutsche Antwort: "The document is a very able one, and in many particulars is very difficult to answer."⁸⁶¹

⁸⁵⁸Lloyd George zu Tardieu, zit. n. Owen, S. 553; ähnlich Headlam-Morley Diary, 19. 6. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 150.

⁸⁵⁹Lloyd George, MC I, S. 461.

⁸⁶⁰Lloyd George zu Clemenceau, zit. n. Watson, Treaty, S. 67; vgl. Walworth, Wilson, S. 416.

⁸⁶¹Bonar Law an Lloyd George, 31. 5. 1919, zit. n. Lentin, S. 93. Vgl. Headlam-Morley Diary, 19. 6. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 150 f., 153.

Auch General Smuts hielt die deutschen Vorschläge in einem Schreiben an den britischen Premier für "a most powerful statement of the German case". Privat brachte er ein moralisches Argument vor: "They raise the point to the very forefront which I have always considered vital, viz., that we are bound by the correspondence of last October and November to make a Wilson peace ... It would be dreadful if, while the war began with a "scrap of paper", it were also to end with another "scrap of paper", and the Allies' breach of their own undertaking."⁸⁶²

Bereits am 14. Mai, vor Bekanntwerden der deutschen Gegenvorschläge, hatte General Smuts an Lloyd George und Wilson einen gleichlautenden Brief gesendet. In seinem Plädoyer für einen schonenden Umgang mit dem besiegten Deutschland und für ein Europa des Friedens legte der südafrikanische Verteidigungsminister seine große Besorgnis dar: "Under this Treaty Europe will know no peace ... I admit it was hard to appear to fight for the German case with our other Allies, especially with devastated France. But now that the Germans can state their own case, I pray you will use your unrivalled power and influence to make the final Treaty a more moderate and reasonable document."⁸⁶³ In einem Privatbrief am 19. Mai beklagte Smuts, der Versailler Frieden sei auf Sand gebaut. Smuts, ein überzeugter Anwalt des Völkerbundes, hielt den Friedensvertrag für "a tin of poison gas which must asphyxiate the League of Nations" und zog den bemerkenswerten Vergleich, der Versailler Friede sei "the most reactionary since Scipio Africanus dealt with Carthage".⁸⁶⁴ Smuts fühlte sich mißachtet von Wilson und von Lloyd George, den er als quecksilbrigen, verschlagenen Premierminister charakterisierte, und hielt beide Regierungschefs für gescheitert. Dramatisch appellierte Smuts im Anschluß an mehrere Besprechungen der britischen Delegation: "This Treaty breathes a poisonous spirit of revenge, which may yet scorch the fair face - not of a corner of France, but of Europe."⁸⁶⁵ Smuts folgte hier den Argumenten, die er schon Ende März ausgeführt hatte.

Um über die deutschen Gegenvorschläge zu beraten, hielt Lloyd George mehrere Treffen mit der britischen Delegation unter Einbeziehung der Dominions ab, ließ sämtliche Minister in Paris erscheinen, nicht zuletzt, um sich politisch abzusichern.⁸⁶⁶ General Smuts warb eindringlich für einen Frieden auf der Basis der Vierzehn Punkte und dementsprechende Konzessionen. Sowohl die Regelung im Westen, in der zuviel von den französischen Forderungen enthalten sei, als auch die Regelung im Osten sei "thoroughly bad".⁸⁶⁷ Dabei war es bemerkenswert, in welchem Ausmaß die Vierzehn Punkte den Bezugspunkt für die Beratungen bildeten, selbst für den australischen Premier Hughes, auch wenn dieser die Deutschen "a nation of liars" nannte.⁸⁶⁸ Das lag natürlich auch

⁸⁶²Smuts an A. Clark, 30. 5. 1919, SP IV, S. 207.

⁸⁶³Smuts an Lloyd George und Wilson, 14. 5. 1919, SP IV, S. 157 f. Am 22. 5. 1919 schrieb Smuts erneut an Lloyd George (S. 183 ff.), am 30. 5. noch einmal an Wilson.

⁸⁶⁴Smuts an Gillett, 19. 5. 1919, SP IV, S. 171.

⁸⁶⁵Smuts an Lloyd George, 4. 6. 1919, SP IV, S. 221.

⁸⁶⁶British Empire Delegation, 30., 5., 1. 6. und 2. 6. 1919, BDFFA, PPC 4, Doc. 18-20, S. 91-116; Auszüge auch bei Lloyd George, MC I, S. 462-81.

⁸⁶⁷Smuts in den Sitzungen der British Empire Delegation, 30. 5. und 1. 6. 1919, BDFFA, PPC 4, Doc. 18-19, S. 92-93, 98-100.

⁸⁶⁸Hughes in den Sitzungen der British Empire Delegation, 30. 5. und 1. 6. 1919, BDFFA, PPC 4, S. 92-93, S. 101-102.

daran, daß die Deutschen selbst sich bei ihren Gegenvorschlägen auf die Vierzehn Punkte berufen hatten.

Das gab Außenminister Balfour auch zu bedenken. Die Zeit sei im Oktober 1918 sehr knapp gewesen, um die Vierzehn Punkte durchzusprechen, nachdem die Deutschen sie ins Spiel gebracht hätten; die britische Regierung habe keine andere Möglichkeit gehabt, als sie zur Grundlage zu nehmen, denn ein Waffenstillstand sei notwendig gewesen. Wie Balfour meinte, könnten die im Vorwaffenstillstandsabkommen angenommenen Vierzehn Punkte kaum wörtlich ausgelegt und keineswegs legalistisch als ein Vertrag zwischen zwei Partnern angesehen werden. Balfour nahm eine relativ feste Position ein und hielt es für einen Fehler, sich zu sehr auf das Lamentieren der Deutschen zu konzentrieren - sicher eine versteckte Kritik an Smuts und anderen. Man sehe sich einer Welt gegenüber, "in which tragedy was universal", und es seien die Deutschen, die diese Misere zu verantworten hätten - wofür sie auch leiden müßten. Gäbe man den Deutschen eine Armee, würden sie sofort einen Revanchekrieg starten. Balfour warnte vor verzerrten Wahrnehmungen und drang stattdessen darauf, auf ganz Europa statt nur auf Deutschland zu blicken: "How would Poland, Belgium, Italy and the Balkan States get on in the future?"⁸⁶⁹ Auch der neuseeländische Premier Massey warb dafür, den Vertrag bis auf einige Änderungen weitgehend zu belassen.⁸⁷⁰

Kriegsminister Churchill hielt die bisher erreichten Bedingungen - von der Abtretung der deutschen Flotte und Kolonien über die Reduzierung der deutschen Armee bis hin zu Reparationszahlungen und der Wiedererstehung Polens - bereits für "the greatest triumph in the history of the world". Churchill setzte sich für Verhandlungen mit den Deutschen ein, für einen "split-the-difference-peace", der die Differenzen zwischen den Vorschlägen der Siegermächte und den Deutschen ausräume. Einen Marsch auf Berlin lehnte er ab. Auch gab er zu bedenken, daß eine Wiederaufnahme der Blockade und eine Besetzung ganz Deutschland sich gegenseitig ausschließen; man müsse im Fall einer Besetzung die Nahrungsmittelversorgung sicherstellen - ein sehr interessanter Vorläufer der Diskussionen 26 Jahre später, an denen Churchill als Premierminister führend beteiligt war.⁸⁷¹ Churchill, Smuts, Finanzminister Chamberlain und mehrere andere Kabinettsmitglieder, auch Balfour, warnten davor, daß die Franzosen die Besetzung des Rheinlandes als Anlaß für ständige Provokationen nehmen und britische Truppen anfordern würden: es war die große Sorge des Empire, in die Händel des Kontinents hineingezogen zu werden.⁸⁷²

Die Kritik der meisten Mitglieder des Imperial War Cabinet konzentrierte sich auf vier Bereiche: die deutschen Ostgrenzen, die Besetzung des Rheinlandes, die Zulassung Deutschlands zum Völkerbund und die Reparationen. Dabei war es bemerkenswert, daß auch diejenigen Politiker, die eine festere Haltung einnahmen, wie Hughes, Balfour und Massey, für Konzessionen plädierten, vor allem territorialer Art. Wie Montagu festhielt, seien alle überein gewesen, "that the Germans had made out a case requiring considerable modification of the Treaty."⁸⁷³

⁸⁶⁹British Empire Delegation, 1. 6. 1919 (nachmittags), BDFA, PPC 4, Doc. 20, S. 107-108.

⁸⁷⁰British Empire Delegation, 1. 6. 1919 (vormittags), BDFA, PPC 4, S. 100.

⁸⁷¹Ebda., S. 100-101. Siehe Teil 3, Kap. 4. 5.-4. 6.

⁸⁷²British Empire Delegation, 1. 6. 1919 (vormittags), BDFA, PPC 4, S. 98-99, 101, und 1. 6. 1919 (nachmittags), ebda., S. 107

⁸⁷³Vermerk Montagus, 4. 6. 1919, zit. bei Lentin, S. 94, nach D. Waley, Edwin Montagu, London 1964.

Lloyd George zeigte sich beeindruckt über den "earnest and sometimes ... passionate plea for justice for the fallen enemy", über das fehlende Rachbedürfnis. Für ihn war wichtig, daß eine "technical injustice on the basis of the Fourteen Points" auch eine "real injustice" sein müsse, um von Bedeutung für den Frieden zu sein.⁸⁷⁴ Zum Verhältnis von Recht und Macht mit Blick auf das besiegte Deutschland führte er gewohnt pragmatisch aus: "The first thing was to have an absolutely just Peace, and that standard must be applied to the whole Peace. [The Allies] must have no hesitation in admitting that they were wrong, if they were wrong, and in modifying the terms accordingly. But they must also see that the terms imposed were expedient as well as just. Justice was a question which the Germans were at liberty to raise, but expediency was a matter for the Allies to consider and not the Germans. The Allies were entitled to go to the limit of justice so far as Germany was concerned."⁸⁷⁵

Lloyd George bezeichnete das Recht zwar als den wichtigsten Maßstab für die Friedensregelung; dieses müsse jedoch durch ein Entgegenkommen ergänzt werden können. Lloyd Georges Haltung erwies sich hier als flexibel und unideologisch. Er befürchtete bei entsprechenden Konzessionen keinen Gesichtsverlust, da er auf die positiven Folgen für den Frieden und die Wiederaufnahme diplomatischer Beziehungen setzte, auf den Versuch, nicht nur zu einem Abschluß des Krieges zu kommen, sondern auch Perspektiven des Miteinanders zwischen den bisherigen Gegnern auszuloten. Auf eine Kurzformel gebracht, wünschte der Premier soviel Gerechtigkeit wie möglich, soviel Entgegenkommen und demnach verantwortlichen Gebrauch von Macht wie nötig. Während Präsident Wilson demgegenüber auf dem Recht und nur dem Recht beharrte⁸⁷⁶, lautete Clemenceaus Formel eher: soviel Macht und Recht der Sieger wie möglich, soviel Gerechtigkeit wie nötig.

Was die innenpolitische Entwicklung in Deutschland anbelangte, hielt Lloyd George den Anspruch der Deutschen auf eine mildere Behandlung nach dem Verfassungsverwechsel nicht berechtigt - die Bevölkerung in Deutschland habe den Kriegsbeginn einhellig bejubelt. So hing die Behandlung Deutschlands für Lloyd George nur sehr indirekt mit der Regierungsform zusammen.⁸⁷⁷ Die Verantwortlichkeit der Deutschen bezog sich auf die Vergangenheit. Diese Klarstellung bedeutete wiederum nicht, eine Integration Deutschlands in die Friedensordnung zu verhindern oder zu verschieben. In diesem Zusammenhang plädierte der Premier wie zuvor schon dafür, dem deutschen Wunsch nach einer Gleichbehandlung in der Abrüstungsfrage stattzugeben. Er erreichte, daß ein entsprechender Passus in die alliierte Antwort auf die deutschen Gegenvorschläge eingefügt wurde.⁸⁷⁸

⁸⁷⁴British Empire Delegation, 30. 5. 1919, BDFa, PPC 4, S. 93.

⁸⁷⁵British Empire Delegation, 1. 6. 1919 (nachmittags), BDFa, PPC 4, Doc. 20, S. 108-109; vgl. Lloyd George, MC I, S. 469-470.

⁸⁷⁶Vgl. Teil 2., Kap. 9.

⁸⁷⁷Der selbstkritische Territorialexperte Headlam-Morley sah dies anders: Sollte das neue Friedenssystem funktionieren, müßten die Deutschen in ihm kooperieren können. Die deutsche Revolution sei gründlich, vollständig und ernsthaft gewesen. Die Sieger hätten jedoch wertvolle Zeit verstreichen lassen und seien allein verantwortlich, falls die Wirkung der Revolution verschwinde. Brief an A. C. Headlam, 25. 6. 1919, Headlam-Morley, A Memoir, S. 164.

⁸⁷⁸Lloyd George, MC I, S. 401 f., 461 f.; "Allied Reply to the German Counterproposals", Part V, Luckau, S. 436.

Während eine Reihe von Kabinettsmitgliedern die Festlegung einer fixen Reparationssumme im Friedensvertrag befürwortete, wie die Deutschen dies angeboten hatten, war der Premierminister zu Konzessionen nicht bereit.⁸⁷⁹ Hier kehrte die Argumentationsstruktur aus dem Fontainebleau-Memorandum wieder: eine möglichst gemäßigte territoriale Regelung, aber eine Reparationsregelung, die die britischen Interessen sicherte und deswegen von beträchtlicher Härte sein mußte. Eine Preisgabe des sogenannten Kriegsschuldartikels 231 hätte in Lloyd Georges Sicht unmittelbare Konsequenzen für das Recht auf Reparationen bedeutet.⁸⁸⁰ Brockdorff-Rantzaus Versuch, mit der Torpedierung der Kriegsschuld Klausel auch die Reparationen zu Fall zu bringen, war von der Logik her zwar richtig gedacht gewesen - nur mußte er erfolglos bleiben. Lloyd George verwies auf die britischen Finanzexperten, Cuncliffe und Sumner, die Änderungen ablehnten und auf der alten Zahl von 11 Milliarden Pfund beharrten. Er erinnerte daran, daß die Treasury in London von einer Zahlungsfähigkeit von 2 Milliarden Pfund ausgehe, während die Deutschen 5 Milliarden Pfund (20 Milliarden Dollar bzw. 100 Milliarden Mark) genannt hatten. Er selbst glaube, die Zahlungsfähigkeit liege zwischen 5 und 11 Milliarden Pfund.⁸⁸¹

Für das größte Problem hielt der Premier allerdings nach wie vor die hohen Beträge, die Frankreich und Belgien für die Wiederherstellung der zerstörten Gebiete forderten. Unter allen Umständen müsse Großbritannien seine Verbündeten Frankreich, Belgien und Italien von ihren Forderungen herunterbringen, sonst gehe man leer aus. Von dieser Sorge war Lloyd Georges bisherige Verhandlungsführung bestimmt gewesen. Auch die Besetzung des Rheinlandes sah Lloyd George unter diesem Gesichtspunkt: sie werde etwa 100 Millionen Pfund im Jahr kosten und de facto vom britischen Steuerzahler getragen. Deshalb war der Premier sehr daran interessiert, die Kosten zu senken, indem die Dauer der Besatzungszeit abgekürzt und die Größe der Armee reduziert würde. Ferner wollte Lloyd George die Bereitschaft der Deutschen annehmen, die zerstörten Gebiete eigenhändig wiederaufzubauen, in der einfachen Rechnung, daß dadurch der französische Reparationsanspruch in bar sinke und für Großbritannien ein größerer Betrag übrigbleibe.⁸⁸² Er wünschte, die deutsche Regierung hier zu einem konkreten Vorschlag zu veranlassen.

"By every principle of justice", betonte der Premierminister, seien die Deutschen verpflichtet, für den Gesamtschaden aufzukommen. Die Alliierten hätten die Gesamtsumme nicht verlangt. Lloyd George erklärte, irgendjemand müsse zahlen; wenn die Deutschen es nicht täten, treffe es den britischen Steuerzahler. Der Kritik, die Verpflichtungen der Deutschen seien nicht definiert, entgegnete er, es wäre ohne Frage besser, diese zu benennen, doch sei es zu früh, die Deutschen einfach davonkommen zu lassen. Lloyd George verwies auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Reparationskommission.⁸⁸³

⁸⁷⁹In seinen Erinnerungen schreibt er, er habe sich durch die britische Öffentlichkeit und das Unterhaus gebunden gefühlt; seine Sorge über die deutsche Unterschrift spart er aus, Lloyd George, MC I, S. 458-461.

⁸⁸⁰Lloyd George, MC I, S. 459 f.

⁸⁸¹British Empire Delegation, 30. 5. und 1. 6. 1919, BDFa, PPC 4, S. 95-97.

⁸⁸²British Empire Delegation, 30. 5. und 1. 6. 1919 (vormittags und nachmittags), BDFa, PPC 4, S. 94, 100, 103-104, 111-112.

⁸⁸³British Empire Delegation, 1. 6. 1919 (nachmittags), BDFa, PPC 4, S. 111-112.

Darum, daß auf Jahre hinaus Instabilität und Unsicherheit in die Beziehungen zwischen Siegern und Besiegtem getragen würde, wenn die Reparationsfrage offen bliebe, oder wenn sich Zahlungsbeträge nur von Jahr zu Jahr festsetzen ließen, sorgte Lloyd George sich offensichtlich nicht. Andererseits wies er eindringlich darauf hin, er wisse aus vertraulichen Gesprächen eines britischen Beamten mit den Deutschen in Versailles, daß diese den größten Wert auf die Fragen Oberschlesien und Völkerbund legten. Mit Blick auf den Völkerbund hätten die Deutschen den Eindruck, "they were being driven out of the community of nations".⁸⁸⁴ Lloyd George betonte damit, welche Rolle die Isolierung Deutschlands in der Staatenwelt spielen konnte. Er räumte ein, daß er selbst seine Meinung geändert habe und nicht glaube, daß man die Deutschen sofort zum Völkerbund zulassen könne. Dafür seien die Differenzen zwischen den Siegermächten zu groß. Doch sprach er sich dafür aus, Deutschland so bald wie möglich in die neue Organisation aufzunehmen: "He did not see why the period of exclusion should be longer than twelve months." Er glaube aber, die Deutschen wären zufrieden, wenn sie innerhalb von zwei Jahren beitreten könnten.

Möglicherweise erhoffte sich Lloyd George, die künftig nicht weniger komplizierte Reparationsfrage leichter verhandeln zu könne, wenn Deutschland Mitglied des Völkerbundes wäre. Denn es ist unübersehbar, daß die Entstehung internationaler Stabilität, an der Lloyd George so sehr lag, allein dadurch massiv infrage gestellt wurde, daß die Reparationsfrage ungerregelt blieb. Ein Ausschluß Deutschlands aus dem Völkerbund auf unbestimmte Zeit aber – die Lage der Dinge bei Abschluß des Friedensvertrages - mußte die internationale Organisation in deutscher Wahrnehmung zu einem Verein der Sieger machen. Um dies zu verhindern, war Lloyd George bereit, eine deutsche Mitgliedschaft unter der Bedingung zuzustimmen, "that they had made their best effort to carry out their obligations".⁸⁸⁵

Der Premier erhielt von seinen Kabinettskollegen die Ermächtigung, in den Verhandlungen mit Clemenceau und Wilson bei vier Themen auf Revision zu drängen: Modifizierung der deutsch-polnischen Grenze, Zulassung zum Völkerbund zu einem früheren Zeitpunkt, Änderung der Besatzungsmodalitäten am Rhein, und die Festlegung einer fixen Reparationssumme, unter folgenden Alternativen: entweder Wiederherstellung der zerstörten Gebiete durch Deutschland und zusätzliche Zahlung einer fixen Summe, die unter den Alliierten aufgeteilt würde, oder deutsche Unterschrift unter die Reparationsklauseln und deutscher Vorschlag über eine fixe Summe nach drei Monaten. Als Druckmittel sollte Großbritannien seine Armee für einen Einmarsch nach Deutschland nicht zur Verfügung stellen und seine Marine nicht für die Wiederaufnahme der Blockade.⁸⁸⁶ Wie Lloyd George betont hatte, werde Clemenceau einer Abänderung nur unter Druck zustimmen. Einen bezeichnenden Einblick in die britische Sicherheits- und Europakonzeption gibt die Bemerkung des Premiers, daß er um die französischen Schwierigkeiten genau wisse und den Franzosen ihren Deutschenhaß nicht vorwerfe, daß er aber den zukünftigen Weltfrieden nicht am französischen Racheengel aufhängen werde.⁸⁸⁷

⁸⁸⁴Ebda., S. 110.

⁸⁸⁵Ebda., S. 111.

⁸⁸⁶Ebda., S. 116.

⁸⁸⁷Ebda., S. 113.

9. 2. Lloyd George und das Ringen um Konzessionen im Obersten Rat

Am 2. Juni trug Lloyd George seine Revisionswünsche behende im Viererrat vor. Über die konferenzzinterne Wirkung der britischen Beratungen berichtete Lloyd George, "Clemenceau was annoyed and President Wilson was righteously indignant".⁸⁸⁸ Wie Lloyd George seinen Verhandlungspartnern - nicht ganz zu Recht - erklärte, hätten nur Balfour, Massey und er selbst den Vertragsentwurf verteidigt. Die britische Öffentlichkeit wolle einen raschen Frieden und sei an dessen Einzelheiten weniger interessiert, ein Kommentar, der eine handfeste Provokation seiner Partner im Obersten Rat enthielt. Auf den spitzen Einwurf Clemenceaus, die britische Öffentlichkeit beklage sich nicht über den Verlust Deutschlands von seiner Flotte und seinen Kolonien, entgegnete Lloyd George schlagfertig, es seien die Dominions gewesen, die den Besitz der deutschen Kolonien gefordert hätten. Großbritannien habe selbst genügend Kolonien; er sei sogar bereit, den Deutschen Ostafrika zu belassen, falls Frankreich im Gegenzug auf Kamerun verzichte!⁸⁸⁹

Lloyd George führte die gewünschten Veränderungen an der deutsch-polnischen Grenze aus: es handelte sich zu einem um jene Abweichungen vom Nationalitätenprinzip, die in der Polen-Kommission aus strategischen Gründen vorgenommen worden waren - in den Provinzen Posen, Pommern und Schlesien -, zum anderen um eine Volksabstimmung in Oberschlesien. Vor allem aber insistierte der Premier darauf, die Besetzung des Rheinlandes durch alliierte Truppen zu überdenken. Er warf sich seine Nachgiebigkeit offen vor, eine Besetzung des Rheinlandes und die Beistandsgarantie nicht als Alternative behandelt zu haben. Selbst die britischen Generäle, erklärte Lloyd George, hielten mit Blick auf den Haß zwischen dem deutschen und dem französischen Volk die Stationierung einer großen französischen Armee am Rhein in Friedenszeiten für eine Gefährdung des europäischen Friedens.⁸⁹⁰ Lloyd Georges Ausführungen riefen eine lange Replik des besorgten Clemenceau hervor, der sich zu Konzessionen nicht in der Lage sah.

Der dritte Punkt, den Lloyd George ansprach, war die deutsche Zulassung zum Völkerbund. Seine Kabinettskollegen seien einstimmig der Meinung, daß man den Deutschen in Aussicht stellen sollte, innerhalb von ein oder zwei Jahren dem Völkerbund beizutreten, unter der Bedingung, sie zeigten Bereitschaft, die Vertragsbestimmungen zu erfüllen.⁸⁹¹ Lloyd George stellte diesen Punkt zwar nicht in der Vordergrund, betonte aber einen Tag später, es sei notwendig, den Deutschen eine Hoffnung zu vermitteln.⁸⁹²

Lloyd George warb daraufhin für die im Kabinett besprochenen Ergänzungen zu den Reparationsbestimmungen: das deutsche Angebot aufzugreifen, die Zerstörungen in Frankreich und Belgien eigenhändig zu reparieren, alternativ die Festsetzung einer fixen Reparationssumme nach drei Monaten. Zwei Jahre, wie bislang veranschlagt, brau-

⁸⁸⁸Lloyd George, MC I, S. 481.

⁸⁸⁹Rat der Vier, 2. 6. 1919, Mantoux II, S. 265-274, hier S. 269, 266, 271.

⁸⁹⁰Ebda., S. 272, FRUS, PPC VI, S. 141. Während diese Information zwar richtig war, forderten britische Generäle jedoch die Ermächtigung, im Falle einer Weigerung Deutschlands, den Vertrag zu unterzeichnen, deutsche Städte in zu bombardieren! (Mc Cormick Diary, 17. 6. 1919, Walworth, Wilson, S. 427, Anm. 86).

⁸⁹¹Rat der Vier, 2. 6. 1919, Mantoux II, S. 273; FRUS, PPC VI, S. 141-142.

⁸⁹²Rat der Vier, 3. 6. 1919, Mantoux II, S. 286.

che man dafür nicht. Die Deutschen sollten auch drei Monate Zeit für ein neues Angebot erhalten; dann könne man beurteilen, ob eine Einigung möglich sei.⁸⁹³

Eine entscheidende Rolle in Lloyd Georges Bereitschaft, der deutschen Delegation mit Konzessionen entgegenzukommen, spielte die oberschlesische Frage, zu der die deutsche Delegation ausführlich Stellung bezogen hatte. Diese Territorialfrage, die bei den ursprünglichen Beratungen in der Polen-Kommission weitgehend unberücksichtigt geblieben war, war ein aufschlußreiches Problem der gesamten Friedensregelung mit Deutschland. Sie veranschaulicht Konflikte der Siegermächte über die Behandlung Deutschlands ebenso wie über den Umgang mit dem Selbstbestimmungsrecht; sie verdeutlicht die Politik der "emerging nations" wie die Unmöglichkeit, in den ethnisch gemischten Gebieten Ostmitteleuropas klare Grenzen zu ziehen. Der Streit um die Kohle, wichtigste Primärenergiequelle der Zeit, illustriert die Rolle wirtschaftlicher Erwägungen auf der Konferenz. Alle Probleme - Macht oder Recht, Zweckmäßigkeit oder Prinzip - waren in der Frage gebündelt, die Lloyd George per Volksabstimmung beantwortet sehen wollte.⁸⁹⁴

Lloyd George mußte erkennen, daß der französische und der amerikanische Regierungschef seinen Vorstoß einer Vertragsrevision im Blick auf Oberschlesien äußerst kritisch aufnahmen. Doch ließ der Premierminister sich nicht beirren, scheute keinen Zusammenstoß mit Wilson und Clemenceau. Man dürfe, so argumentierte Lloyd George am 2. Juni im Viererrat, nicht nur die polnische Sicht wahrnehmen. Hätte man die deutsche Delegation zu mündlichen Verhandlungen zugelassen, wäre offensichtlich geworden, daß die Deutschen "l'autre côté du problème" repräsentierten.⁸⁹⁵ Der quirilige Waliser ließ es sich sogar nicht nehmen, den US-Präsidenten moralisch unter Druck zu setzen, indem er ihn auf dessen Vierzehn Punkte und das Selbstbestimmungsrecht verwies, ein Schachzug, mit dem er Wilson sichtlich bedrängte.⁸⁹⁶

Auf Clemenceaus Feststellung einen Tag später, die oberschlesische Bevölkerung sei polnisch, warf der britische Premier spitzfindig ein, dies sei nicht nur eine Frage der Sprache, sondern des Gefühls.⁸⁹⁷ Einwänden Wilsons begegnete Lloyd George mit dem Vorschlag, in Oberschlesien eine Volksabstimmung unter Aufsicht einer Völkerbundkommission abzuhalten. Das vertauschte Rollenspiel zwischen dem Premier und dem Präsidenten war erstaunlich. Lloyd George argumentierte aber keineswegs nur prinzipiell, sondern warf die Frage auf, die ihn sichtlich beschäftigte: die Unterschrift der deutschen Delegation unter den Vertragstext. Dieses Argument stieß bei Präsident Wilson auf keinerlei Gegenliebe.⁸⁹⁸

Es war wesentlich der Hartnäckigkeit des Premierministers zu verdanken, daß der Oberste Rat, einen Tag vor Anhörung des polnischen Vertreters Paderewski, am 4. Juni noch einen Sonderausschuß einsetzte, der die Frage einer Volksabstimmung klären sollte. Nur der britische Vertreter kam nicht aus der ursprünglichen Polen-Kommission: es

⁸⁹³Rat der Vier, 2. 6. 1919, Mantoux II, S. 268; FRUS, PPC VI, S. 146.

⁸⁹⁴Zu Oberschlesien: Rat der Vier, 2. 6., 3. 6., 5. 6., 11.6., 14.6., Mantoux II, S. 267, 269, 275-286, 380-387, 420-423; FRUS, PPC VI, 140 f., 147-155, 191-193, 303 ff., 421 f., 450 f.; Birdsall, S. 189 ff.; Walworth, Wilson, S. 421 ff.

⁸⁹⁵Rat der Vier, 2. 6. 1919, Mantoux II, S. 280.

⁸⁹⁶Rat der Vier, 3. 6. 1919, Mantoux II, S. 278.

⁸⁹⁷Rat der Vier, 3. 6. 1919, Mantoux II, S. 282.

⁸⁹⁸Vgl. Teil 2, Kap. 9.

war der Territorialexperte Headlam-Morley, der bereits in der Danzig- und Saarfrage verhandelt hatte.⁸⁹⁹

Als der Ausschlußbericht am 11. Juni im Obersten Rat besprochen wurde, führte Lloyd George zusätzlich ein machtpolitisches Argument ins Feld; er drohte damit, er werde britische Truppen nicht für die Zugehörigkeit Oberschlesiens zum polnischen Staat kämpfen lassen.⁹⁰⁰ Es gelang dem Premier schließlich, den Widerstand seiner Verhandlungspartner zu überwinden. Lediglich mit dem Vorschlag, das Plebiszit in Oberschlesien von einer Division der alliierten Truppen überwachen zu lassen, konnte Lloyd George sich nicht durchsetzen.⁹⁰¹ Die Siegermächte einigten sich am 14. Juni endgültig auf ein Plebiszit in Oberschlesien, das binnen zwei Jahren abgehalten werden sollte.⁹⁰² Weitere Veränderungen im Vertragstext mit Blick auf die deutsch-polnische Grenze bestanden noch darin, drei mehrheitlich deutsche Gemeinden in Pommern, die für Polen vorgesehen worden waren, doch beim Reich zu belassen.

Mit Blick auf die Besatzungsdauer in den linksrheinischen Territorien konnte Lloyd George sich nicht gegen Premierminister Clemenceau durchsetzen. Hier standen die französischen Sicherheitsinteressen auf dem Spiel.⁹⁰³ Wie bereits bei der ersten Einigung über die Besetzung des Rheinlandes im April machte Präsident Wilson keine Anstalten, sich mit den Briten gegen die französische Delegation zu verbünden. Allerdings wurde eine ausführliche Rheinlandkonvention erarbeitet, in der die Besetzung geregelt war; in ihr wurden die Zuständigkeiten der Interalliierten Hohen Rheinlandkommission einerseits und der Militärbehörden genau definiert.⁹⁰⁴ Das Ziel dabei war, einen möglichst reibungslosen Ablauf der Besetzungstätigkeit zu ermöglichen; und auch wenn das Gesamtergebnis für Lloyd George keinen Anlaß zur Zufriedenheit bot, war es in britischem Interesse, Zwischenfälle zwischen den Besatzungsbehörden und der deutschen Bevölkerung möglichst zu vermeiden.

Noch am 12. Juni versuchte Lloyd George, eine kürzere Besatzungsdauer zu erreichen, war zu diesem Zweck sogar bereit, ein härteres Besatzungsregime in Kauf zu nehmen. Für den Fall, daß er im Parlament in Schwierigkeiten gerate wegen der Beistandsgarantie, würde er gerne sagen können, daß Clemenceau bereit sei, die Besatzungsklauseln zu

⁸⁹⁹ Zu Headlam-Morleys Rolle in der Oberschlesien-Frage sein Tagebuch, 19. 6. 1919, A Memoir, S. 149-154. Zu den Ausschlußberatungen siehe *Recueil*, IV, C, 2, Section C: Commission des Frontières Orientales de l'Allemagne. Der Ausschluß hielt vom 6. bis zum 10. 6. 1919 acht Sitzungen ab: S. 1179-1216; der Abschlußbericht S. 1217-1230. Vgl. FRUS, PPC VI, S. 449-451. Vgl. Cecil Diary, 7. 6. 1919, PW 60, S. 255.

⁹⁰⁰Rat der Vier, 11. 6. 1919, Mantoux II, S. 381, vgl. S. 380-386; siehe auch Lloyd George, MC I, S. 482. Der polnische Nationalismus (Anspruch auf Galizien) empörte Lloyd George; siehe seine Vorwürfe gegen Paderewski am 5. 6., MC II, 647.

⁹⁰¹Rat der Vier, 11. 6. 1919, Mantoux II, S. 380 f.

⁹⁰²Rat der Vier, 14. 6. 1919, Mantoux II, S. 420-423, 426 und FRUS, PPC VI, S. 311 ff. Die Abstimmung erfolgte am 20. 3. 1921; nach einer Mehrheit für die Deutschen von knapp 60% im Gesamtgebiet wurde das Gebiet auf Entscheidung des Völkerbundes geteilt. Siehe die Darstellung des britischen Polen-Experten auf der Friedenskonferenz, H. Paton: Upper Silesia, in: *Journal of the British Institute of International Affairs*, 1 (1922), S. 14-28.

⁹⁰³Rat der Vier, 12. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 327-328.

⁹⁰⁴Vgl. den Bericht der am 29. 5. 1919 eingesetzten Kommission, die die Konvention erstellte, an den Obersten Rat: FRUS, PPC VI, S. 379 ff, in der Anlage die "Draft Convention Regarding the Military Occupation of the Territories of the Rhine", das "Memorandum Defining the Relations between the Allied Military Authorities and the Inter-Allied Rhineland High Commission", und die "Remarks of Marshal Foch", S. 382-389; die endgültige Fassung der Rheinlandkonvention auf S. 389-394.

überdenken. Lloyd George sagte Clemenceau auf den Kopf zu, die Besetzung habe kein anderes Ziel, als die französische Regierung gegen die Opposition zu schützen. In seinen Augen werde die Besetzung nichts bringen, da sie nur so lang dauere, wie Deutschland am schwächsten sei; sie werde eine Gefahr für Frankreich und für den Frieden Europas sein. Der französische Premierminister ließ sich darauf nicht ein und beharrte darauf, die Besetzung sei wichtig für die Erfüllung der finanziellen Klauseln des Friedensvertrages. Man müsse die Deutschen daran erinnern, daß sie den Siegermächten Geld schuldeten. Er sehe keine Gefahr für Europa.⁹⁰⁵ Vier Tage bevor der deutschen Delegation der Friedensvertrag ausgehändigt wurde, bestanden nach wie vor ernstzunehmende Differenzen zwischen der britischen und der französischen Sicherheits- und Europakonzeption.

Ein gewisser Erfolg gelang Lloyd George dann noch hinsichtlich der Frage der deutschen Mitgliedschaft im Völkerbund. Nachdem Lord Cecil und House von der Völkerbundkommission ein Papier ausgearbeitet hatten, das einen deutschen Beitritt unter bestimmten Bedingungen nach wenigen Monaten in Aussicht stellte, unterstützte Lloyd George diesen - von Wilson im Rat der Vier vorgelesenen - Entwurf.⁹⁰⁶ Als Clemenceau Skepsis zeigte und wiederholt abschätzige Worte über Lord Cecil verlor, den er als Urheber des Textes vermutete, räumte Lloyd George zwar auch ein, die Formulierung "in a few months" gehe etwas zu weit. Doch wies er darauf hin, wie wichtig ihm die Angelegenheit sei, und er warb darum, daß diese Antwort auf die deutschen Gegenvorschläge versöhnlich ausfallen müsse.⁹⁰⁷ Mit einem von Clemenceau vorgelegten und verschärften Entwurf, der einen Beitritt zum Völkerbund von der deutschen Politik und der Erfüllung verschiedener Bedingungen abhängig machte, der Deutschland aber grundsätzlich einen Beitritt "in the early future" in Aussicht stellte, erklärte Lloyd George sich dann aber einverstanden.⁹⁰⁸

Was die Reparationsfrage anbelangte, sah Lloyd George sich trotz wiederholten Anrathens der US-Delegation nicht in der Lage dazu, einer festen Summe zuzustimmen, so wie er es dem Kabinettsmitgliedern gesagt hatte. In dieser Frage verliefen also die Fronten zwischen Lloyd George und Wilson umgekehrt im Vergleich zum Oberschlesien-Problem. Die britische Delegation wurde in der Behandlung des Reparationsproblems von den Franzosen - Loucheur und Clemenceau - weitgehend unterstützt: daß mehrere Monate notwendig seien, um eine Schadensabschätzung vorzunehmen.⁹⁰⁹ Wie Lloyd George Wilson entgegenete, wäre eine feste Summe, würde man sie nennen, so hoch, daß die Deutschen sie nicht akzeptieren würden.⁹¹⁰ Anders gesagt: jede Zahl, die den Deutschen keine Angst mache, liege unter der Zahl, mit welcher er selbst und Clemen-

⁹⁰⁵Rat der Vier, 12. 6. 1919, Mantoux II, S. 393 f.

⁹⁰⁶Vgl. Teil 2, Kap. 9.

⁹⁰⁷"Proposed Reply to the German Proposals With Regard to the League of Nations", 7. 6. 1919, Anhang V zum Rat der Vier, 7. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 251; die Diskussion nur in Mantoux II, S. 346-348. Wie Clemenceau Wilson informierte, lehne der französische Vertreter in der Völkerbundkommission, Bourgeois, den Cecil-Entwurf ab, 7. 6., PW 60, S. 275.

⁹⁰⁸"The League of Nations. - Reply to the German Proposals", vom Rat der Vier am 12. 6. 1919 gebilligter Text, FRUS, PPC VI, S. 341, hier Abschnitt 1, vgl. Mantoux II, S. 392.

⁹⁰⁹Rat der Vier, 3. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 155-157.

⁹¹⁰Rat der Vier, 7. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 240.

ceau vor die Öffentlichkeit in deren gegenwärtigen Zustand treten könnten.⁹¹¹ Der Premier taktierte in dieser Frage also bis zum Ende.

Abgesehen von seiner Haltung bezüglich der Reparationssumme, zeigte sich Lloyd George bereit "for putting Germany in a position to re-start her industries again". Erhalte Deutschland keine Rohstoffe und Kredite, sei es ihm unmöglich, Reparationen zu zahlen. Dies war nicht nur die Argumentation der Amerikaner, sondern auch die des Fontainebleau-Memorandums. Es kristallisierte sich dann eine Lösung heraus, die die zweite Alternative des Lloyd George-Vorschlags zu den Reparationen abwandelte: die Deutschen sollten nach vier Monaten Vorschläge unterbreiten über eine Gesamtsumme bzw. über Mittel und Wege, die zerstörten Gebiete wiederherzustellen.⁹¹² Ein auf dieser Basis verfaßter amerikanischer Entwurf wurde dann im Obersten Rat besprochen, und nach mehreren auf Lloyd Georges Wunsch veranlaßten Abänderungen lag ein Papier vor, welches den Deutschen, begleitend zum Friedensvertrag - nicht als ein Teil von ihm -, schließlich vorgelegt wurde.⁹¹³ Auch wenn der Zeitraum, innerhalb dessen eine Einigung über eine Zahlungssumme angestrebt war, verkürzt wurde - die Reparationsregelung also solche blieb offen. Die britische Delegation hatte ihren Standpunkt gewahrt.

Einige weitere - hier nicht darzustellende Konzessionen - betrafen die Präzision von Bestimmungen über industriellen Besitz von Deutschen im Ausland sowie den Teil XII des Vertrages über Häfen, Wasserwege und Bahnlinien. Ferner erfolgte die - im Notenwechsel mit den Deutschen bereits angekündigte - Änderung im Saarstatut.⁹¹⁴ Die Sieger ließen keinen neuen Vertragstext drucken, sondern die Änderungen in den ersten Entwurf handschriftlich einfügen.⁹¹⁵ Weitere erleichternde Bestimmungen fanden sich nicht im Vertrag, sondern in der ausführlichen Antwort der Verbündeten auf die deutschen Gegenvorschläge. Sie betrafen insbesondere einige Passagen hinsichtlich der deutschen Zulassung zum Völkerbund, der Abrüstung, der Entwicklung der deutschen Industrie und der Rheinlandbesetzung.⁹¹⁶ Der endgültige Vertragstext wurde den Deutschen gemeinsam mit der Erläuterung sowie der Mantelnote am 16. Juni 1919 ausgehändigt.⁹¹⁷ Am 28. Juni 1919 unterschrieben zwei Minister der neuen deutschen Regie-

⁹¹¹Rat der Vier, 9. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 261.

⁹¹²Rat der Vier, 9. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 261-264. McCormick Diary, 5. 6. 1919, PW 60, S. 196.

⁹¹³Vgl. dazu das "U.S. Project for Reply to German Counter-Proposals", 9. 6. 1919, FRUS, PPC VI, S. 267-271 (Annex II); Rat der Vier, 10. 6. 1919, ebda., S. 272-280; Rat der Vier, 11. 6. 1919, ebda., S. 290-295, die überarbeitete Fassung des US-Vorschlags im Anhang, S. 295-300; schließlich Rat der Vier, 11. 6. (nachmittags), ebda., S. 301-310, nebst endgültiger Fassung des "Reply to German Counter Proposals" zum Thema der Reparationen.

⁹¹⁴Dazu auch Headlam-Morley, A Memoir, S. 118, 167.

⁹¹⁵Alliierte Note, 22. 6. 1919, über Differenzen zwischen dem revidierten Vertragstext und der alliierten Note vom 16. 6. Luckau, S. 475.

⁹¹⁶Luckau, S. 423-424, 436-436, 444-447, 467, 471-72.

⁹¹⁷Alliierte Antwort auf die deutschen Gegenvorschläge, 16. 6. 1919, Luckau, S. 411-472; die Mantelnote auf S. 411-419; deutsche Fassung der Mantelnote: Der Friedensvertrag von Versailles nebst Schlußprotokoll und Rheinlandstatut sowie Mantelnote und deutsche Ausführungsbestimmungen, Berlin 1925, S. 1-13; Ursachen und Folgen. Vom deutschen Zusammenbruch 1918 und 1945 bis zur staatlichen Neuordnung Deutschlands in der Gegenwart, Hg. H. Michaelis et al., Bd. 3, Berlin 1959, 363 ff.. Kerr, der Hauptautor des Fontainebleau-Memorandums, verfaßte die Mantelnote.

rung Bauer, unter dem Druck eines alliierten Ultimatums, den Friedensvertrag von Versailles.⁹¹⁸

⁹¹⁸Die alliierte Note vom 22. 6. 1919 in Luckau, S. 481; Geschichtskalender, III, S. 674; die deutsche Antwortnote vom 23. 6. 1919 in Ursachen und Folgen, 3, S. 387 f.