

Neutral, neutraler, Locarno

Vor 100 Jahren einigten sich Europas Grossmächte im Tessin auf eine Sicherheitsordnung – man glaubte, das Schlimmste abgewendet zu haben

ANNALENA MÜLLER

«Locarnos Lob ertönt in allen Sprachen, und niemand möchte heute mehr für einen andern Konferenzort optieren», schrieb die NZZ am 5. Oktober 1925. Grosse Hoffnungen waren mit der bis zum 16. Oktober im Städtchen am Lago Maggiore stattfindenden Konferenz verbunden. Sieben Jahre nach dem Ersten Weltkrieg wollten Frankreichs Aussenminister Aristide Briand und die deutsche Delegation um Aussenminister Gustav Stresemann und Kanzler Hans Luther den Frieden in Europa sichern. Der britische Aussenminister Austen Chamberlain sowie Italiens faschistischer Ministerpräsident Benito Mussolini waren als Garantiemächte beteiligt.

Die Verträge von Locarno sollten die Grundlage für eine dauerhafte Sicherheitsordnung schaffen. Die zugrunde liegende Erkenntnis der versammelten Parteien: Sicherheit ist kein Nullsummenspiel – und ein auf Verständigung zielender Verhandlungsprozess bringt Vorteile für alle. Die am 16. Oktober beschlossenen und am 1. Dezember 1925 in London unterzeichneten Verträge waren eine diplomatische Meisterleistung.

In Frankreich wie in Deutschland stand die Bevölkerung einer Aussöhnung der verfeindeten Nationen ablehnend gegenüber. Hass und Angst sassen tief und das Gefühl, in den Pariser Friedensverträgen übervorteilt worden zu sein, verstärkte beides. Gleichzeitig war den Grossmächten jener Zeit – Grossbritannien, Frankreich, Deutschland und den USA – bewusst: Für eine tragfähige Friedensordnung musste die deutsch-französische Feindschaft überwunden werden. Der Erfolg war alles andere als sicher.

Jenseits der Schützengräben

«Die Besetzung des Ruhrgebiets durch Frankreich hatte der Welt vor Augen geführt, wie nah man am Rande eines neuen grossen Krieges stand», sagt Michael Dreyer, Leiter der Forschungsstelle Weimarer Republik an der Universität Jena. Das erhöhte den Handlungsdruck, denn eine Aussöhnung lag in den nationalen Interessen aller. «Langfristiger Frieden in Europa, wo die Nationalstaaten um politische und wirtschaftliche Hegemonie konkurrierten, war nur mit einer regelbasierten Ordnung zu erreichen», sagt Jakob Tanner, emeritierter Geschichtsprofessor an der Universität Zürich. «Und eine solche Ordnung wollte man in Locarno errichten.»

In den ausgehandelten Verträgen anerkannte Deutschland die Grenzen zu Belgien und zu Frankreich, wie sie der Versailler Vertrag 1919 festgeschrieben hatte. Frankreich, Belgien und Deutschland verpflichteten sich, Konflikte nicht kriegerisch, sondern durch internationale Schiedsgerichte zu lösen. Für Streitigkeiten Deutschlands mit Polen und der Tschechoslowakei waren ebenfalls Schlichtungsverfahren vorgesehen, ohne dass dabei jedoch Deutschlands Ostgrenzen festgeschrieben wurden.

Aussenpolitisch waren die Verträge ein grosser Erfolg. Frankreich erhielt Sicherheit über Elsass-Lothringen; und Deutschland wurde nach Jahren der Isolation wieder in den Kreis der Grossmächte aufgenommen. Ein Jahr später trat es dem Völkerbund bei. Die Verträge von Locarno gaben der Welt ein Modell für Konfliktlösungen jenseits der Schützengräben. Sie waren eine wichtige Weiterentwicklung des damals noch jungen Völkerrechts und bildeten eine Grundlage für den Briand-Kellogg-Pakt von 1928, mit dem Krieg erstmals völkerrechtlich geächtet wurde.

Die Zeitgenossen waren sich der Bedeutung der Verhandlungen bewusst. Über zweihundert Journalisten berichteten in die ganze Welt. Die Wirkung hielt auch nach Abschluss der Konferenz an: «Zwischen 1925 und 1927 gingen die Friedensnobelpreise drei Jahre in Folge an die politischen und wirtschaftlichen Köpfe hinter den Verträgen – das ist bis heute einmalig», so Dreyer. In der Bevölkerung der betroffenen Staa-

ten waren die Verträge weniger populär. In Frankreich war man über die Rückkehr Deutschlands in den Kreis der Grossmächte erzürnt. In Deutschland stürzte die Regierung aufgrund der aufgegebenen Ansprüche auf Elsass-Lothringen. Nationalistische Kräfte bekämpften die Verträge von Anfang an. Spätestens mit der Remilitarisierung des Rheinlandes 1936 zeigten die Nationalsozialisten, dass sie sich nicht an internationale Abkommen gebunden sahen – und nebenbei demonstrierten sie die Fragilität der regelbasierten Ordnung.

Für alle gut erreichbar

Im Herbst 1925 war diese Entwicklung nicht vorherzusehen. «Aus Sicht der politischen Elite kam in Locarno der Erste Weltkrieg auch in den Köpfen zu einem Ende», sagt Tanner. Er sieht den optimistischen «Geist von Locarno» als Teil der Aufbruchstimmung der «Roaring Twenties». Für das Gelingen der Konferenz war neben dem Willen der Akteure auch ein neutraler Konferenzort wichtig. Eine zentrale Rolle spielte auch die Geografie: Im Gegensatz zum ebenfalls neutralen Schweden war die Schweiz für alle gut erreichbar.

Anders als Belgien war die Eidgenossenschaft vom Krieg verschont geblieben und war somit weniger von Ressentiments belastet. Auch die Sprache in Locarno war neutral, da weder Deutsch noch Französisch dominierten. Hinzu kam die Kleinstadtatmosphäre: kurze Wege, wenig Ablenkung, Gelegenheit für informelle Beratungen. «Gespräche beim Frühstück zwischen Briand und Luther halfen, das Eis zu brechen», so Tanner.

Die Schweiz habe allerdings keine aktive Rolle gespielt. «Die europäischen Akteure informierten die Schweiz lediglich, dass die Konferenz stattfinden und dass man sich in Locarno treffen würde», erklärt Sacha Zala, Direktor der Forschungsstelle Diplomatische Dokumente der Schweiz. Zum diplomatischen Verhandlungsort wurde die Schweiz nur, wenn die Grossmächte das so entschieden. Locarno im Jahr 1925 sei dafür ein typisches Beispiel. Laut Zala begann die Schweiz sich erst im Kalten Krieg als neutralen Treffpunkt für die Grossmächte zu inszenieren.

Parallelen zu heute

Der Blick zurück ist auch wegen der Parallelen zu aktuellen Debatten spannend. Unter dem Eindruck der verheerenden Zerstörungen des Ersten Weltkriegs setzte sich bei den politischen Eliten der Glaube durch, dass eine internationale, regelbasierte Ordnung Frieden garantiert. Ein stabiler Frieden liege im Interesse der sich wirtschaftlich rasant entwickelnden Grossmächte. Auf der anderen Seite standen nationalistische Kräfte, die einige Jahre später politisch erstarben sollten. Diese setzten auf Machtpolitik und Hegemonialstreben. Eine Idee, die dieser Tage eine Renaissance erlebt.

Vor dem Hintergrund der internationalen Kakophonie diskutierte die Schweiz auch damals über ihre Rolle. Der Historiker Tanner sieht in der Neutralitätsfrage die deutlichste Parallele zur Gegenwart. Im Jahr 1920 führte Aussenminister Giuseppe Motta die Schweiz zur differenziellen Neutralität. «Diese sah wirtschaftliche Sanktionen gegen Nationen vor, die gegen das Völkerrecht verstiessen.» Die differenzielle Auslegung der Neutralität erlaubte der Schweiz, dem Völkerbund beizutreten und den Briand-Kellogg-Pakt zu ratifizieren.

Unter dem Druck rechter Gruppen, die mit einer «Neutralitätsinitiative» drohten, kehrte die Schweiz 1938 zur integralen Neutralität zurück. Sie beteiligte sich nicht mehr an Sanktionen. Für diesen Schritt habe das Alpenland vor allem Applaus aus Deutschland und Italien erhalten, sagt Tanner. Gegenüber dem Schweizer Gesandten zeigte sich Adolf Hitler «hoherfreut» über die Lösung, die die Schweiz in der Neutralitätsfrage gefunden habe. Eineinhalb Jahre später begann in Europa der nächste grosse Krieg.