

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

65. Jahrgang · 22–24/2015 · 26. Mai 2015



Wiener Kongress

Eva Maria Werner

Der Wiener Kongress
in den europäischen Erinnerungskulturen

Matthias Middell

Der Wiener Kongress aus globalhistorischer Perspektive

Stella Ghervas

Das Erbe des Wiener Kongresses

Reiner Marcowitz

1814/15 und 1919/20 – Zwei Friedenskulturen im Vergleich

Heinz Duchhardt

Der Wiener Kongress und seine „diplomatische Revolution“

Tanja Brühl

Konferenzdiplomatie in der Global Governance

Editorial

Nach dem Sturz Napoleons und zwei Jahrzehnten der Revolutions- und Koalitionskriege trafen sich von September 1814 bis Juni 1815 europäische Staatsmänner und Diplomaten in Wien, um den gezeichneten Kontinent neu zu ordnen. Neben territorialen Fragen und einer Reihe schwieriger Angelegenheiten wie die Rheinschifffahrt, der Sklavenhandel oder das diplomatische Rangreglement standen vor allem zwei Aspekte im Zentrum des Wiener Kongresses: Zum einen sollten die Verhältnisse vor der Französischen Revolution wiederhergestellt, zum anderen erneute Revolutionen und Hegemonialbestrebungen einzelner Mächte verhindert werden.

Durch ein grundlegendes Misstrauen gegenüber liberalen und nationalen Bewegungen sowie ein gemeinsames Interesse an Revolutions- und Kriegsvermeidung geeint, beschritten die europäischen Mächte einen völlig neuen Weg: Sie etablierten ein System der Zusammenarbeit, um künftige Konflikte diplomatisch zu lösen. Das sogenannte Kongresssystem markierte die Geburtsstunde der Konferenzdiplomatie und gilt heute als Wegbereiter kooperativer Konfliktbearbeitung, manchen sogar als Vorläufer des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder der Europäischen Union.

Innenpolitisch stand die „Restauration“ im Zeichen reaktionärer Politik gegen Forderungen nach Partizipation, bürgerlichen Freiheiten und nationaler Einheit. Doch trotz gesellschaftlicher Unruhen und eines steigenden Reformdrucks von innen, die 1848/49 europaweit in neue Revolutionen mündeten, folgten auf den Wiener Kongress fast vier Jahrzehnte stabilen Friedens zwischen den europäischen Staaten. Diese friedensstiftende Wirkung der in Wien geschaffenen Ordnung wurde seither immer wieder hervorgehoben – so auch zum zweihundertsten Jubiläum, zu dem Frieden in Europa nicht mehr selbstverständlich scheint.

Anne-Sophie Friedel

Eva Maria Werner

Ein Mahnmal des Friedens – Der Wiener Kongress in den europäischen Erinnerungskulturen

Jedes historische Ereignis ist nicht nur selbst Geschichte, sondern begründet auch eine Erinnerungsgeschichte. Gemeint ist die

Eva Maria Werner
Dr. phil, geb. 1979;
Leiterin des Forschungsprojekts
„Der Wiener Kongress in den
europäischen Erinnerungs-
kulturen“ an der Goethe-
Universität Frankfurt am Main
und der Universität Innsbruck,
Institut für Geschichtswis-
senschaften und Europäische
Ethnologie, Innrain 52,
6020 Innsbruck/Österreich.
eva.werner@uibk.ac.at

Historie der Art und Weise der Deutung, Darstellung und des Gedenkens an das Geschehene durch Zeitgenossen und nachfolgende Generationen. 2014/15 jährt sich der Wiener Kongress zum zweihundertsten Mal – Anlass genug, einen Blick nicht nur auf das europäische Großereignis selbst zu werfen, sondern auch auf die zugehörigen Erinnerungskulturen.¹ Allerdings ist das im Falle des Wiener Kongresses gar nicht so einfach: Keine jährlichen oder zumindest zu runden Jahrestagen wiederkehrenden Feierlichkeiten, keine Rituale und auch keine Denkmäler erinnern an jene Monate in Wien, in denen Europa neu geordnet wurde. Was blieb und bleibt dann vom Wiener Kongress? Schlaglichter aus den Jahren der runden Jubiläen, die gewissermaßen als Kristallisationspunkte von Erinnerungskulturen verstanden werden können, sollen helfen, diese Frage zu beantworten.

1864/65

Fünzig Jahre nach dem Wiener Kongress stand dieser – je nach Perspektive – in dem Ruf, die deutsche wie die italienische Einheit verhindert, Frankreich gedemütigt und die Rechte der Völker mit Füßen getreten zu haben. Die Stimmen, die sich positiv äußerten

und das Werk des Kongresses würdigten – und solche hatte es von Anfang an gegeben –, drangen kaum an die Ohren einer breiteren Öffentlichkeit. Feiern zum fünfzigsten Jubiläum fielen dementsprechend aus. Auch für die „Gewinner“ des Kongresses trat dieser in der Bedeutung weit hinter die zeitgenössischen militärischen Erfolge zurück, welche stattdessen in Erinnerung gerufen und zelebriert wurden – seien es die sogenannten Befreiungskriege oder die Schlacht von Waterloo.

Ein einziger Vertreter der Historikerzunft gedachte des Wiener Kongresses zum ersten großen runden Jubiläum, indem er dezidiert zu diesem Anlass eine kleine Studie veröffentlichte: der Österreicher Joseph Alexander Freiherr von Helfert. Es sollten „(n)icht mehr die Empfindlichkeit, de(r) Haß unserer Tage in die Beurtheilung damaliger Geschehnisse“ hineinragen werden, so Helfert, sondern vielmehr müsse die Tatsache anerkannt werden, dass aus dem Wiener Kongress eine Friedensperiode von fast vierzig Jahren hervorgegangen sei, die in der Geschichte ihresgleichen suche.² Zudem sei an die Stelle des napoleonischen Systems der Unterdrückung „das Verhältnis eines freien gleichberechtigten Staatenvereins“ mit den Werten „der Rechtssicherheit, der Rechtsbeständigkeit, der Heiligkeit der Verträge“ getreten.³ Helferts Versuch, den Wiener Kongress in neuem Glanz erstrahlen zu lassen, war nicht dem Jubiläum geschuldet. Vielmehr nahm der für seinen gesamtösterreichischen Patriotismus bekannte und auch politisch aktive Historiker dieses zum Anlass, sein Streben nach Stärkung des österreichischen Nationalgefühls durch einen positiven Zugang zur eigenen Nationalgeschichte voranzutreiben.

¹ Vgl. zur Theorie der Erinnerungskulturen Christoph Cornelißen, *Erinnerungskulturen*, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 22. 10. 2012, https://docupedia.de/zg/Erinnerungskulturen_Version_2.0_Christoph_Corneli%C3%9Fen (13. 4. 2015). Der hier verwendete Begriff von Erinnerungskulturen ist sehr breit und umfasst Bereiche von der medialen Öffentlichkeit über die Wissenschaft und den Bildungssektor bis hin zum privaten Raum, sofern diese Erinnerungen in der Öffentlichkeit Spuren hinterlassen haben.

² Vgl. Joseph Alexander Helfert, *Fünzig Jahre nach dem Wiener Congresse von 1814–15*. Mit besonderem Hinblick auf die neuesten österreichischen Zustände, Wien 1865, S. 13.

³ Ebd., S. 6f.

Dass der Kongress in der österreichischen Geschichte eine solch dezidierte Rehabilitierung überhaupt nötig hatte, erstaunt zunächst, waren doch das Kaisertum Österreich und seine Haupt- und Residenzstadt Wien 1814/15 der Mittel- und Glanzpunkt Europas gewesen, und auch mit den Ergebnissen des Kongresses konnte die Regierung der Habsburgermonarchie durchaus zufrieden sein. Das Hauptproblem bestand aus Helferts Sicht allerdings darin, im Wiener Kongress den Grundstein und die Urquelle der Reaktionszeit zu sehen. Für ihn war das eine Fehlinterpretation, die er nach längeren Ausführungen über die freiheitlichen Errungenschaften des Kongresses in einem Satz zusammenfasste: „Es darf nicht dem Congresse aufgebürdet werden, was erst nach dem Congresse gefehlt wurde.“[†] Damit benannte er einen Punkt, der viele Erinnerungen an den Wiener Kongress geprägt hat und bis heute beeinflusst.

Neben Helferts kleiner Studie, deren Veröffentlichung übrigens in Hinblick auf die Bewertung des Wiener Kongresses in der Habsburgermonarchie zu diesem Zeitpunkt kein Umdenken einleitete, sticht allerdings noch ein anderes, weit umfangreicheres Werk aus dem Jahr 1864 ins Auge. Vielleicht ist auch dieses nicht zufällig im Jubiläumsjahr erschienen, auch wenn darauf nicht explizit Bezug genommen wird. Es ist die mehrbändige und noch heute von Expertinnen und Experten geschätzte und genutzte Aktenedition des Comte d'Angeberg zum Wiener Kongress sowie zu seiner Vor- und Nachgeschichte. Der Herausgeber selbst begründete die Notwendigkeit seines Werkes damit, dass es angesichts der aktuellen gravierenden politischen Ereignisse, welche die Basis der europäischen Verfassung infrage stellten, wichtig sei, die Akten des Wiener Kongresses als „Ausgangspunkt der Diplomatie unserer Epoche“[‡] vor Augen zu haben.

Die hinter dieser Aussage stehende Mission lässt sich mit einem Blick auf die Identität Angebergs ergründen: Hinter dem Pseudonym eines französischen Grafen verbarg sich der polnische Historiker Leonard Chodźko, der sich stark in der polnischen Nationalbe-

wegung engagierte. So wird deutlich, dass Chodźko mit seiner Edition implizit für die auf dem Wiener Kongress verbrieften Rechte des damals gegründeten Königreiches Polen eintrat, dem 1815 eine Volksvertretung und „nationale Einrichtungen“ zugestanden worden waren. Diese waren mittlerweile längst suspendiert worden, und der russische Zar, in Personalunion auch Herrscher über dieses sogenannte Kongresspolen, hatte ein System der Unterdrückung etabliert – eine Rückbesinnung auf den Kongress, mit dessen Ergebnissen sich für die Polen zunächst viele Hoffnungen verbunden hatten, konnte daher aus Chodźkos Sicht fünfzig Jahre danach nur gewinnbringend sein.

1914/19

Weitere fünfzig Jahre später fiel das hundertste Kongressjubiläum beinahe mit dem Beginn des Ersten Weltkrieges zusammen. Bereits vor dem Herbst 1914 hatte dieses jedoch schon Auswirkungen gezeitigt: Auffällig viele Quelleneditionen und Memoiren erschienen; als ein Beispiel sei die Neuauflage von Auguste de la Gardes „Gemälde des Wiener Kongresses“ genannt.[‡] Darüber hinaus wartete Wien mit einer besonderen Attraktion auf: dem Themenpark „Alt-Wien 1814“. Dieses Privatunternehmen im Wiener Prater wollte mit immensen Aufwand durch den perfekten Nachbau von Gebäuden und Bauwerken in „patriotische(m) Rahmen“[†] erreichen, „daß der Besucher die vollkommene Illusion erfahren wird, als habe ihn eine zauberkundige Fee aus dem Lärm und dem Trubel der Jetztzeit in das alte, schöne Wien in seinen Glanztagen des Jahres 1814 versetzt“.[‡] Man fand hier die Triumphforde, durch die Kaiser Franz I. nach seiner Rückkehr aus Paris im Juni 1814 in die Stadt eingezogen war, das alte Kärntnertortheater, Teile der Stadtmauer und vieles mehr aus jenem Wien, das in den vergangenen Jahrzehnten immer mehr Neubauten gewichen war und dessen Verlust von Teilen der Öffentlichkeit stark betrauert wurde.

[†] Auguste de La Garde, *Gemälde des Wiener Kongresses. 1814–1815. Erinnerungen, Feste, Sittenschilderungen, Anekdoten*, 2 Bde., München 1912.

[‡] *Kaisergarten, Alt-Wien 1814. Jahrhundertfeier des Wiener Kongresses*, Wien 1914.

[‡] *Der Humorist* vom 1.2.1914, S. 7.

[†] Ebd., S. 14.

[‡] Comte d'Angeberg, *Le Congrès de Vienne et les traités de 1815. Précédé et suivi des actes diplomatiques qui s'y rattachent*, Bd. 1, Paris 1863, S. I.

Der Themenpark wurde durch zahlreiche Theater- und Musikaufführungen sowie gastronomische Angebote belebt. So stand den Besucherinnen und Besuchern beispielsweise eine „Kongreß-Bar“ im nachgebauten Haus des Metternich-Beraters Friedrich Gentz zur Verfügung. Zusätzlich füllten die Betreiber den Themenpark mit von Schauspielern verkörperten „Wiener Typen“: Unter anderem wurden Grenadiere in Bärenmützen, Stadtpolizisten in alter Uniform und ein Freiheitslied singendes Biedermeier-Studentenquintett aufgeboten. Einen Zar Alexander I. – 1814/15 auf den Straßen sehr präsent –, einen Metternich oder andere Prominente des damaligen Geschehens suchte man hingegen vergeblich; das Kongressspezifische an dieser Vergnügungsstätte war jenseits der Triumphpforte kaum zu identifizieren. Vielmehr ging der Wiener Kongress fast vollständig in eine allgemeine „Alt-Wien“-Sehnsucht ein. Das hundertste Jubiläum schien hier schlicht ein rühriger Geschäftsmann zum Anlass genommen zu haben, ein Erfolgsmodell der vergangenen Jahre – ein „Alt-Wien dreidimensional“⁹ hatte es erstmals bereits 1892 gegeben – neu aufzulegen. Tatsächlich war der Themenpark ein Erfolg; Vergnügen in der Kulisse der guten, alten und ruhmreichen Zeit war gefragt.

Insgesamt setzte der Jubiläumspark einen schon seit einiger Zeit erkennbaren Trend fort: Das Setting des Wiener Kongresses wurde in der österreichischen Erinnerungskultur bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend als Möglichkeit der Flucht in eine idealisierte heile und glorreiche Vergangenheit genutzt; verschiedene Medien, von denen die Operette die größte, auch supranationale Breitenwirkung besaß, hatten dieses Bild vermittelt. „Der Kongress tanzt“, das ursprünglich vom Fürsten de Ligne geprägte Bonmot, das auf die Verzögerung der Verhandlungen angesichts der vielen Festivitäten anspielte („Le congrès danse, mais il ne marche pas“), wurde zum wesentlichen, durchaus positiven Inhalt des europäischen

⁹ Vgl. den gleichnamigen Artikel von Ursula Storch, in: Wolfgang Kos/Christian Rapp (Hrsg.), *Alt-Wien. Die Stadt, die niemals war*. 316. Sonderausstellung des Wien-Museums 25.11.2004–28.3.2005, Wien 2004, S. 159–164; Elke Krasny, *Beschwingte Gelasenheit und vornehme Zurückhaltung. Alt-Wien auf Weltausstellungen*, in: ebd., S. 165–171.

Großereignisses: In Wien konnte man es sich 1814/15 gut gehen lassen und sich im Glanze des Kaisertums sonnen. So war die Erinnerung an den Wiener Kongress mit einer Mischung aus patriotischem Stolz (der Österreicherinnen und Österreicher) und Nostalgie (auch über Österreich hinaus) verbunden, ohne dass die politischen Entscheidungen rund um die Neuordnung Europas dabei eine Rolle gespielt hätten.

Das Jubiläumsvergnügen in Wien war angesichts der weltpolitischen Ereignisse allerdings von kurzer Dauer: Noch im August wurde der Themenpark geschlossen, wenig später abgerissen und das Areal schließlich für eine Kriegsausstellung genutzt. Im Dezember 1914 las man in der „Neuen Freien Presse“ folgende Zeilen aus der Feder des bekannten Feuilletonisten Raoul Auernheimer:

*„Die Wiener haben das Jubiläum des Kongresses vertagt. Insofern als der Kongreß eine festliche Kette von Lustbarkeiten war, ein Vergnügungsort der Weltgeschichte (...), ist diese Vertagung gewiß gerechtfertigt. Unsere Tanzsäle sind vorderhand Spitäler und der Salon ist in den meisten Haushaltungen abgesperrt, weil man an der Beheizung spart, wo man kann, und weil ja überdies die Gäste fehlen würden, um ihn zu füllen. So sind wir begreiflicherweise auch nicht dazu aufgelegt, Tanzsaal- und Salonerinnerungen in unserem Gedächtnis aufzufrischen.“*¹⁰

Das Jubiläum war damit zwar passé, das Thema Wiener Kongress aber nicht langfristig ad acta gelegt. Vielmehr wurden seine politischen Inhalte wieder interessant, als nach Kriegsende eine neue Friedensordnung zu erarbeiten war. Der Wiener Kongress galt als einziges wirkliches Vorbild für die Pariser Friedensverhandlungen und fand jetzt nicht nur vermehrte Aufmerksamkeit bei Historikern, Juristen und Politologen, sondern hielt sogar Einzug in die aktuelle Diskussion der Diplomaten.¹¹ Seine Bedeutung brachte der britische Historiker Charles Webster im Rückblick auf den Punkt: „When men talked

¹⁰ Raoul Auernheimer, *Der Liebling des Wiener Kongresses*, in: *Neue Freie Presse* vom 13.12.1914, S. 1 ff., hier: S. 2.

¹¹ Siehe auch Reiner Marcowitz' Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

about a ‚Congress‘, it was the model of Vienna which was in their minds.“¹² Die britische Regierung gab sogar eigens eine Studie bei Webster in Auftrag, um herauszufinden, inwiefern man aus der Geschichte des Wiener Kongresses für die aktuelle Situation lernen könne. Teil dieser Auftragsarbeit waren die „General Observations on the Congress of Vienna and the Applicability of its History to the Present Time“, die in einer geheimen Ausgabe an die Mitglieder der britischen Delegation für die Pariser Friedenskonferenz verteilt und der Öffentlichkeit erst in den 1930er Jahren bekannt wurden.¹³ Webster riet darin unter anderem dazu, Deutschland auf keinen Fall die Möglichkeit zu geben, die diplomatische Rolle des französischen Bevollmächtigten in Wien, Charles-Maurice de Talleyrand, zu imitieren.

Diese Empfehlung entsprach der allgemeinen Tendenz derer, die sich um 1919 darum bemühten, Lehren aus dem Wiener Kongress zu ziehen: Das vermeintliche Muster fand mehrheitlich im Sinne einer Warnung vor dessen postulierten Fehlern und Versäumnissen Verwendung. Gleichzeitig lehnten die USA und insbesondere US-Präsident Woodrow Wilson auch nur die Erwähnung des Wiener Kongresses rundweg ab. Prinzipien wie das Selbstbestimmungsrecht der Völker und die Ablehnung jeglicher Geheimdiplomatie ließen sich nun einmal schwer mit dem hundert Jahre zurückliegenden Friedenskongress vereinbaren. Nach dem Abschluss der Pariser Friedensverträge wandelte sich das Bild: Im Vergleich zu diesen galt der Wiener Kongress trotz seines Makels, nationale Interessen übergangen zu haben, vielfach als der „bessere“ Frieden, dessen Ergebnisse nachhaltiger gewesen waren – nicht zuletzt dank der Integration der Besiegten.

1964/65

Anlässlich des hundertfünfzigsten Jubiläums des Wiener Kongresses stieg die Publikationstätigkeit erneut merklich an. Auffällig ist,

¹² Charles K. Webster (1923), *The Congress of Vienna 1814–15 and the Conference of Paris 1919. A Comparison of their Organization and Results*, in: William Norton Medlicott (Hrsg.), *From Metternich to Hitler. Aspects of British and Foreign History 1814–1939*, London 1963, S. 1–13, hier: S. 2.

¹³ Charles K. Webster, *The Congress of Vienna 1814–1815*, London 1934.

dass sich die Historiker nicht an neuen Gesamtschauen versuchten – hier konnte man an die großen Arbeiten der vergangenen Jahre von Harold Nicolson, Karl Griewank und Henry Kissinger anknüpfen¹⁴ –, sondern sich verstärkt den regionalen Details des Kongresses zuwandten.

Die meisten Veröffentlichungen kamen aus Österreich, und hier nahm das Unterrichtsministerium gemeinsam mit dem Verein der Museumsfreunde Wiens das Jubiläum auch zum Anlass für eine Ausstellung in der Wiener Hofburg. Wie es der Unterrichtsminister Theodor Piffel-Perčević formulierte, war deren erklärtes Ziel, „die Kunst wirklich Frieden zu geben“ zu zeigen und daraus für die Gegenwart zu lernen.¹⁵ Noch deutlicher verwies Bundeskanzler Josef Klaus auf die politische Komponente des Jubiläumsprojekts: Er sprach von der Verpflichtung, „das Vermögen, die Kraft, Frieden zu machen, Frieden zu schließen, wieder zu gewinnen, die in den eineinhalb Jahrhunderten zwischen 1815 und 1965 verschlissen, verbraucht wurde und die dringend einer Wiedergeburt bedarf“.¹⁶ Trotz großer Konflikte habe damals am Ende doch der „Wille zum Frieden“ gesiegt und man habe „eine gemeinsame Sprache der Rationalität und Humanität“ geschaffen.

Mitten im Kalten Krieg, wenn auch in einer Phase der Entspannung, stand der Wiener Kongress damit als Sinnbild für Verständigung und Frieden. Wiederum war es die lange Periode ohne Krieg, welche auf den Wiener Kongress gefolgt war, die das Interesse auf sich zog und deren Wert man nun, nach zwei Weltkriegen im 20. Jahrhundert und im Vergleich mit den Nachkriegsordnungen von 1919 und 1945, einmal mehr zu würdigen wusste:

¹⁴ Harold Nicolson, *The Congress of Vienna. A Study in Allied Unity 1812–1822*, London 1946; Karl Griewank, *Der Wiener Kongress und die europäische Restauration 1814/15*, Leipzig 1954; Henry A. Kissinger, *A World Restored. Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812–1922*, London 1957.

¹⁵ Theodor Piffel-Perčević, o. T., in: Walter Koschatzky/Epi Schlüsselberger (Hrsg.), *Der Wiener Kongress*. 1. September 1814 bis 9.6.1815. Ausstellung veranstaltet vom Bundesministerium für Unterricht gemeinsam mit dem Verein der Museumsfreunde, Wien 1965, S. 8.

¹⁶ Rede von Bundeskanzler Dr. Josef Klaus zur Eröffnung der Ausstellung „Der Wiener Kongress 1814/15“ am 1.6.1965 in der Wiener Hofburg, in: *Alte und Moderne Kunst*, 81 (1965), Sonderheft zur Ausstellung „Der Wiener Kongress 1814/15“, o. S.

„Nach den Erfahrungen mit den unseligen Verträgen, welche den beiden Weltkriegen unseres Jahrhunderts folgten, muß das Friedenswerk nach der Niederringung Napoleons als ein Wunder der Vernunft erscheinen. Wie glücklich ist das Meisterwerk der Diplomaten (...). Hinter den Kulissen des prächtigen Ausstattungsstückes arbeiteten die Diplomaten an der Neuordnung Europas, welche während genau hundert Jahren die Welt von einem neuen Weltkrieg verschonte.“¹⁷

Doch der Autor jener im Kontext der Ausstellung verfassten Zeilen, der österreichische Historiker Heinrich Benedikt, brachte noch einen neuen Aspekt mit ein:

„Das Friedenswerk gelang, weil die Staatsmänner, welche die Weltkarte revidierten, europäisch dachten, der Geist, den ihre Zeit atmete, vom Begriff der europäischen Einheit erfüllt und noch nicht vom nationalen Gedanken zersetzt war.“¹⁸

Damit erfuhr der Wiener Kongress zum hundertfünfzigsten Jubiläum eine Würdigung als „europäisch“, ja sogar von „europäischer Einheit“ war die Rede. Die so lange negativ konnotierte Missachtung nationaler Bedürfnisse wurde erstmals ins Positive gewendet.

Doch die Meinung über den Wiener Kongress war 1965 in Europa keineswegs einhellig positiv: Einen Kontrast zur eben dargestellten Sichtweise, der schärfer kaum sein könnte, stellte die Deutung des DDR-Historikers Karl Obermann dar. Obermann kritisierte massiv die Restauration des „alten Systems“ sowie die Unterdrückung aller revolutionären Ideen und warf der bürgerlichen Geschichtsschreibung vor, das Gleichgewichtssystem, das reiner Machtpolitik entsprochen habe, beschönigt zu haben – dieses sei vielmehr als „System der Unterdrückung der fortschrittlichen liberalen und nationalen Bestrebungen der Völker im Interesse der Sicherung der feudal-absolutistischen Herrschaft“ zu verstehen.¹⁹ Dieser Jubiläumsbei-

¹⁷ Heinrich Benedikt, Das Friedenswerk – Die europäische Bedeutung des Wiener Kongresses, in: Alte und Moderne Kunst, 81 (1965), Sonderheft zur Ausstellung „Der Wiener Kongress 1814/15“, S. 2ff., hier: S. 2.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Karl Obermann, Der Wiener Kongreß 1814/15, in: Zeitschrift für Geschichtswissenschaft, 13 (1965), S. 474–492, hier: S. 474.

trag der besonderen Art fügte sich ganz in das Weltbild der marxistischen Geschichtsschreibung.

Neben diesen so verschiedenen Bemühungen um politische Instrumentalisierung des Wiener Kongresses gilt es nicht zu vergessen, dass die Zeit des hundertfünfzigsten Jubiläums des Kongresses auch die Phase der Kongressfilme war. Diese traten mit dem großen, weit über den deutschen Raum hinaus reichenden Erfolg von „Der Kongress tanzt“, der teuersten UFA-Produktion aller Zeiten aus dem Jahr 1931, ihren Siegeszug an. Es folgten „Wiener Blut“ 1942, die Neuauflage von „Der Kongress tanzt“ 1955, „Die schöne Lügnerin“ 1959 und „Der Kongress amüsiert sich“ 1965, der mit der Uraufführung 1966 allerdings kein dezidiertes Jubiläumsfilm mehr war. Alle Produktionen stellten die „Alt-Wiener“ Seite des Kongresses in den Fokus: Glanz, Glamour und Liebe in gemütlicher Atmosphäre; Politik war allenfalls eine Nebensächlichkeit. Damit lebte der Strang der Erinnerungskulturen vom „tanzenden Kongress“ in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts fort, losgelöst vom politischen Inhalt und seiner Deutung. So prägte die Unterhaltungsbranche das Bild vom Wiener Kongress für Jahrzehnte entscheidend und deutlich nachhaltiger, als es Politik und Geschichtswissenschaft vermochten.

2014/15

Heute sind diese einst so bekannten Filme bei der jüngeren Generation bereits völlig in Vergessenheit geraten. Dennoch ist der Wiener Kongress zum zweihundertsten Jubiläum in Wissenschaft und Öffentlichkeit vielerorts sehr präsent, wenn auch nicht in vergleichbarem Maße wie der Erste Weltkrieg 2014. Es gibt zahlreiche Neuerscheinungen mehr oder minder wissenschaftlichen Charakters, Radio- und Fernsehsendungen sowie Zeitungsartikel zum Kongress, Podiumsdiskussionen, Vortragsreihen und Tagungen. Dabei ist der Tenor, anders als zum Thema Erster Weltkrieg, recht einhellig: Geradezu euphorisch loben Wissenschaftlerinnen und Politiker von Europa bis Übersee das Werk des Wiener Kongresses. Aus Österreich, Deutschland und den USA wird das größte Interesse am Thema signalisiert. Selbst in Frankreich, wo der Wiener Kongress über all die Jahre vordergründig als Moment der Erniedrigung galt, ist mit der

erfolgreichen Studie von Thierry Lenz endgültig die Stunde für eine Neubewertung des Wiener Kongresses gekommen.^{f20}

Vergleichsweise zurückhaltend gegenüber dem Thema geben sich hingegen andere damalige Hauptakteure und -betroffene: In Italien, wo der Wiener Kongress als die nationale Einigung verhinderndes Ereignis und Beginn der Restauration ähnlich wie in Deutschland lange einen negativen Ruf hatte, der bis heute nachwirkt, ist besonders wenig Interesse auszumachen. In Großbritannien konzentriert man sich lieber auf die prestigeträchtigere Erinnerung an die Schlacht von Waterloo, obwohl das Land zu den großen Gewinnern des Wiener Kongresses zählte. In der Schweiz, aus der zahlreiche Delegierte nach Wien kamen, die drei neue Kantone auf dem Kongress gewann und ihre Neutralität bestätigt bekam, reagierte der Bundesrat auf eine Anfrage nach dem Umgang mit dem Jubiläum mit der Antwort, dass man sich zwar der historischen Bedeutung des Datums für die Schweiz bewusst sei, die Geschichte des Landes „vor und nach dem Wiener Kongress allerdings noch bedeutsamere Daten“ kenne.^{f21}

Doch gerade das Beispiel der Schweiz zeigt, dass der Wiener Kongress vielfach zwar nicht direkt gefeiert wird, aber indirekt im lokalen Rahmen Anlass für Jubiläumsveranstaltungen bietet. So veranstalten die Kantone Neuenburg, Genf und Wallis, die auf dem Wiener Kongress neu zur Schweiz kamen, 2015 Feierlichkeiten zum zweihundertjährigen Jubiläum ihres Bundesbeitritts. Auch die Niederlande feierten 2014 groß das zweihundertjährige Bestehen des Königreiches, und im Rheinland gedenkt man aktuell zweihundert Jahre „Preußen am Rhein“.

Inhaltlich steht – jenseits der regionalen Themen – einmal mehr die Dauerhaftigkeit der Friedensordnung von 1814/15 und die damit verbundene Etablierung einer neuen politischen Kultur im Fokus des Interesses. Der didaktische Impetus, der beispielsweise im Titel eines Zeitungsartikels „Wie Frieden ge-

schaffen wird“ deutlich wird,^{f22} erinnert trotz der veränderten weltpolitischen Situation durchaus an Ambitionen von 1965. Auffällig ist jedoch gerade im Vergleich zu früheren Jahren das Bemühen, Linien der Kontinuität vom damaligen Geschehen bis heute zu ziehen: Gerne wird die Kooperation der europäischen Staaten, wie sie auf dem Kongress begründet wurde, gar als Vorläufer des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen oder der EU gesehen. Heutige Politikerinnen und Wissenschaftler suchen und finden eine gemeinsame Wurzel, ja ein Stück europäischer Identität in der Welt vor zweihundert Jahren. Diese Kontinuitätslinie ist das Neue am aktuellen Jubiläum, während die friedensstiftende Wirkung des Kongresses durch die Jahrhunderte hindurch immer wieder Beachtung gefunden hat.

Trotz der wohlklingenden Worte offenbart die politische Realität allerdings, dass die Zeit vor zweihundert Jahren noch keineswegs harmonisch europäisch und jenseits nationaler Befindlichkeiten interpretiert wird: Gerade musste Belgien den Plan einer Zwei-Euro-Münze zur Erinnerung an die Schlacht von Waterloo aufgeben, da Frankreich sich düpiert fühlte und die Meinung äußerte, dass die Glorifizierung eines für einen Teil der Bevölkerung Europas negativ konnotierten Ereignisses den Bemühungen, die europäische Einheit zu stärken, zuwiderlaufe. Aus Großbritannien hieß es daraufhin, Paris solle anerkennen, dass Waterloo ein „bedeutsames Ereignis in Europas Geschichte und ein wichtiges für Freiheit und Demokratie“ gewesen sei.^{f23} Gleichzeitig werden in Belgien zum sogenannten *reenactment* der Schlacht am 18. Juni 2015 mehr als 100 000 Zuschauerinnen und Zuschauer erwartet.

Nimmt man historische Zusammenhänge ernst, so kann die Geschichte des Wiener Kongresses nicht losgelöst von Waterloo betrachtet werden. Vielleicht ist es das Wissen darum, das bislang niemanden eine Zwei-Euro-Münze zur Erinnerung an den Wiener Kongress vorschlagen ließ.

^{f20} Vgl. Thierry Lenz, *Le Congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe 1814–1815*, Paris 2013.

^{f21} Antwort des Schweizer Bundesrates vom 29.5.2013 auf eine Interpellation von Hans Stöckli, www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133099 (1.5.2015)

^{f22} Stella Ghervas/Mark Jarrett, *Wie Frieden geschaffen wird*, in: *Die Zeit* vom 19.9.2014.

^{f23} So der britische Abgeordnete Sir Peter Luff gemäß Presseberichten, vgl. <http://orf.at/stories/2268689/> (4.5.2015).

Matthias Middell

Der Wiener Kongress aus globalhistorischer Perspektive

Der Wiener Kongress hat immer wieder Aufmerksamkeit auf sich gezogen – vor allem, wenn schwere Erschütterungen durch Kriege und Krisen

Matthias Middell

Dr. phil., geb. 1961; Professor für Kulturgeschichte am Global and European Studies Institute (GESI) an der Fakultät für Sozialwissenschaften und Philosophie der Universität Leipzig, Emil-Fuchs-Straße 1, 04105 Leipzig. middell@uni-leipzig.de

Rufe nach einer neuen (Welt-)Ordnung laut werden ließen. Dabei wurde der Blick jedoch lange Zeit allein auf Europa gerichtet und vernachlässigt, dass der Wiener Kongress gegen Ende einer weltweiten revolutionären Krise und eines globalen Wettstreits um Präsenz und Einfluss ausgerichtet wurde. Dies spiegelte sich auf dem Kongress in vielfältiger Weise wider, wobei man zwischen zweierlei Debatten unterscheiden kann: einerseits jene, die zunächst mit Blick auf europäische Problemlagen geführt wurden, mittel- und langfristig aber zum Ursprung oder Vorbild globaler Regelungen wurden; andererseits jene, die vorrangig außereuropäischer Natur schienen, sich aber schnell als direkt mit Europas Neuordnung verflochten erwiesen. Im 18. Jahrhundert war die Welt viel enger zusammengerückt, ohne dabei jedoch homogener zu werden: Regionale Lösungen waren nicht sofort globale; beide Ebenen beeinflussten sich fortan jedoch stärker gegenseitig als im Jahrhundert zuvor.

Ideal des Mächtigegleichgewichts unter neuen Vorzeichen

Nach Napoleons Niederlage nahmen die Siegermächte zügig Verhandlungen über eine Nachkriegsordnung auf und mühten sich, Frankreichs Platz in der künftigen Mächtebalance zu fixieren. Der im 18. Jahrhundert entwickelte Gedanke eines Mächtigegleichgewichts als Garant dauerhaften Friedens wirkte dabei weiter.¹ Die Großmächte erkannten

jedoch, dass dieses Gleichgewicht sich nicht mehr von selbst ergeben würde, sondern aktiv hergestellt werden musste. Drei Faktoren trugen dazu bei.

Erstens hatte sich die Bühne, auf der das Ringen der Mächte stattfand, immer mehr globalisiert. So war der in Europa sogenannte Siebenjährige Krieg von 1756 bis 1763 durch die Gleichzeitigkeit der Schauplätze in Nordamerika, Indien und Europa gekennzeichnet gewesen, und der amerikanische Unabhängigkeitskrieg Anfang der 1780er Jahre hatte mit dem drohenden Bankrott Frankreichs und den steigenden Steuern in England direkte Folgen für die Staatsfinanzen in Europa gehabt; auch die Kriege seit 1792 waren mehr und mehr durch eine direkte Verflechtung der europäischen und amerikanischen Schauplätze gekennzeichnet gewesen.

Zweitens hatte diese Spirale eines immer stärker transregional ausgetragenen Wettlaufs um die Kontrolle über Handelsstützpunkte, Siedlerkolonien und Plantagenwirtschaften sowie über die dorthin führenden Schifffahrtsrouten eine Militarisierung der europäischen Gesellschaften zur Folge gehabt: Die Steuern stiegen, um die Armeen auszustatten; durch allgemeine Wehrpflicht, Freiwilligenrekrutierung oder Söldnertum wurde die Zahl der dauerhaft verfügbaren Soldaten erhöht. Welch riesige Heere sich in kurzer Zeit aufstellen ließen, hatte zuletzt Napoleon eindrucksvoll demonstriert, bevor er die noch auf feudaler Abhängigkeit beruhenden mitteleuropäischen Armeen überannte. Die relative Berechenbarkeit der militärischen Möglichkeiten von Konkurrenten war also nicht mehr gegeben.

Drittens war schließlich der ökonomische Stellenwert der Kolonien in Übersee im Laufe des 18. Jahrhunderts stärker hervorgetreten. Diese waren immer unübersehbarer zur Quelle des Aufschwungs in den europäischen Hafenstädten geworden. Der „revolutionäre Atlantik“,² in dessen Weiten sich die Kon-

¹ Vgl. Heinz Duchhardt, *Balance of Power und Pentarchie. Internationale Beziehungen 1700–1785*, Paderborn u. a. 1997.

² Peter Linebaugh/Marcus Rediker, *The Many-Headed Hydra: Sailors, Slaves, Commoners and the Hidden History of the Revolutionary Atlantic*, Boston 2001.

trolle der Metropolen leicht verflüchtigte, fügte dem Mächtegleichgewicht ein weiteres, nicht kalkulierbares Element hinzu.

Zugleich war die Zahl der Mitspieler im internationalen System gewachsen, womit sich das Risiko einer Fehlkalkulation weiter erhöhte. Seitens der europäischen Großmächte war es mithin konsequent, diese nach Möglichkeit wieder zu reduzieren. In der Anfang März 1814 unterzeichneten Allianz von Chaumont verständigten sich Russland, Österreich, Preußen und England darauf, bei einem künftigen Friedensschluss das Kommando zu übernehmen. Den zahlreichen kleineren Staaten, die aus dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation und durch Napoleons Familienpolitik entstanden waren, sollte bei künftigen Verhandlungen nur der Katzentisch zugewiesen werden. Schon zu diesem Zeitpunkt zeigte sich, dass mit den Grenzverschiebungen in den Kolonien die Verbindung zur außereuropäischen Welt ebenfalls zur Debatte stand. England erklärte sich zur Rückgabe der Gebietsgewinne in der Karibik und in Indien bereit, wenn dafür die europäischen Friedensverhandlungen auf das Festland beschränkt blieben. Da Napoleon sich weigerte, einen solchen Kompromiss mitzutragen, unterstützten die Alliierten die Rückkehr der seit mehr als zwei Jahrzehnten im Exil wartenden Bourbonen auf den französischen Thron.

Warum es angesichts so präziser Vorbereitungen nach dem Waffenstillstand vom 23. April 1814 nicht zügig zu einem Friedensvertrag kam, sondern eines langwierigen Kongresses in Wien bedurfte, wird nur verständlich, wenn man sich die Uneinigkeit der Alliierten vor Augen führt, die die französische Diplomatie unter dem rechtzeitig Napoleon den Rücken kehrenden Charles-Maurice de Talleyrand mit viel Geschick nutzte, um immer wieder neue Forderungen zu stellen. Die Idee, den gordischen Knoten aller miteinander verwobener Problemlagen zu durchschlagen, hintertrieb Talleyrand erfolgreich und machte besonders seinem britischen Kollegen Lord Castlereagh den Gedanken eines Kongresses schmackhaft, der die ungelösten Fragen bearbeiten könnte. Der Friedensvertrag vom 30. Mai 1814, den die vier Großmächte sowie aufgrund der zwischen ihnen und Frankreich strittigen Kolonialterritorien auch Schweden, Portugal und Spanien unterzeichneten, trug denn auch diese Handschrift: Die

entscheidenden Fragen sollten auf dem geplanten Kongress nur noch ratifiziert werden; um der neuen Ordnung ein breiteres Fundament zu geben, sollten jedoch alle europäischen Staaten eingeladen werden.

Von europäischen Lösungen zu globalen Regulierungen

Darüber hinaus wurde dem Kongress eine Liste kniffliger Detailfragen zugewiesen, die den Monarchen nachrangig erschienen, sich aus heutiger Sicht allerdings als folgenreich erwiesen. Dazu zählten etwa die Frage, ob das Prinzip der Freiheit der Schifffahrt auf den Meeren ohne Weiteres auf die wichtigen Flüsse Europas übertragen werden könne, sowie die Regulierung der immer wichtiger werdenden Printmedien. Dies sind nur zwei Beispiele für die zunehmende Bedeutung grenzüberschreitender Problemlagen, die internationale Regelungen nötig machten. Auch wenn es zunächst nur um europäische Probleme ging und die europäischen Akteure vorrangig nach Wien eilten, um ihre eigenen Interessen zu vertreten, stellten sich vergleichbare Fragen später genauso in anderen Weltregionen. Es gehört zu den globalhistorischen Wirkungen des Wiener Kongresses, dass die dort ventilierten Lösungen später in internationalen Verträgen und Organisationen weiter umgesetzt wurden.

Die Rheinschifffahrt, die angesichts der vielen Anrainerstaaten einerseits und der wirtschaftlichen Bedeutung des Flusses andererseits zum Modellfall für die Lösung transnationaler Probleme werden sollte, hielten die Großmächte im Vorfeld des Kongresses für eine technische Frage, die bei den Friedensverhandlungen nicht mit Territorialfragen vermischt werden sollte. An diesem Beispiel zeigt sich, wie das Scheitern des gewaltigen Entwurfs Napoleons, Europa unter französischer Hegemonie neu zu organisieren, Probleme hinterließ, die im Nachgang nur multilateral zu lösen waren und deren sich der Wiener Kongresses annahm.

Als Vorbild für die Regulierung der Rheinschifffahrt galt der Rheinschifffahrts-Octroi von 1804, der die verschiedenen auf dem Rhein erhobenen Durchgangszölle zugunsten einer einheitlichen Abgabe abgeschafft hatte, dem nun der besonders von den Briten propagierte Grundsatz der Freiheit der Schifffahrt auf den Meeren und ihren Zubrin-

gern an die Seite gestellt wurde: Mit der Wiener Schlussakte wurde die erste internationale Organisation, die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt mit Sitz in Mainz, eingerichtet und beauftragt, ein Abkommen zur Umsetzung der Schifffahrtsfreiheit vorzubereiten – die 1831 unterzeichnete Rheinschifffahrtsakte. Die ab 1920 in Straßburg angesiedelte Zentralkommission sorgte zunächst für Abgabefreiheit und Flussbegradigung und expandierte später ihre Zuständigkeit in immer neue Facetten der Verkehrssicherheit.

Bis heute richten sich multilaterale Abkommen über die gemeinsame Nutzung und inzwischen auch ökologische Pflege von Flüssen, die durch mehrere Staaten führen, an diesem frühen Vorbild aus, auch wenn Konflikte nie ganz vermieden werden können, wie die Geschichte der Zentralkommission selbst, deren Sitz und Mitgliedschaften verschiedentlich wechselten, belegt. Ganz ähnlich erlebt die erst 1999 gegründete Nilbeckeninitiative seit 2010 eine substanzielle Krise, als die Staaten am Oberlauf des Flusses versuchten, mit der Einrichtung einer Nile River Basin Commission ihre Interessen gegen Ägypten und den Sudan durchzusetzen. Ungeachtet solcher Auseinandersetzungen wurden bereits 1815 die Aufgaben derartiger Kommissionen antizipiert, die bis heute von technischen und logistischen Fragen der Flussschifffahrt über ökologische Belange bis hin zu sozialen Aspekten der mit dem Fluss verbundenen Berufe reichen.

Ebenso wie für die Rheinschifffahrt galt es auf dem Wiener Kongress, neue Regeln für die Zirkulation des Wissens zu finden. Während der Revolutionszeit hatten Presse und Pamphletistik eine völlig neue Rolle in der Gesellschaft übernommen. Durch das steigende Interesse am politischen Geschehen war der Buchmarkt enorm gewachsen. Damit war das wirtschaftliche Wohlergehen der Journalisten und Verleger jedoch nicht mehr nur abhängig vom unmittelbaren räumlichen Kontext, in dem lokale „Intelligenzblätter“ zirkulierten, oder von einer kleinen Gemeinschaft europäischer Eliten. Die Auflagen stiegen und ihre Verbreitung nahm zu, auch die Zahl der Publikationen wuchs ins bisher Unermessliche. Ungeniert bedienten sich manche bei den Druckerzeugnissen der Konkurrenz. Hinzu kam die politische Kontrolle, die vor allem unter Napoleons strenger Zensurpolitik halb Europa betroffen hatte.

Entsprechend interessiert blickten die Buchhändler auf die Verhandlungen in Wien und entsandten sogar eigene Vertreter, wie den Stuttgarter Verleger Johann Friedrich Cotta und seinen Weimarer Kollegen Friedrich Justin Bertuch.[¶] Sie traten für den Schutz vor Nachdrucken ein, womit sie den Weg für die späteren Regulierungen des geistigen Eigentums ebneten, sowie für die Pressefreiheit. Einerseits profitierten die Verleger und Drucker von der explosionsartigen Zunahme der Meinungsäußerungen und fürchteten daher erneute, aus konservativer Paranoia vor revolutionärer Propaganda entspringende Einschränkungen. Zugleich wandten sie sich jedoch mit der Hoffnung auf ein länderübergreifendes Regelwerk an den Staat, denn die völlige Freiheit für Raub- und Nachdrucke, gewissermaßen die zeitgenössische Variante des *open access*, hielten sie für geschäftsschädigend.

Die Verknüpfung der Themen geistiges Eigentum und Zensurpolitik sollte die Verlagsbranche über das gesamte 19. Jahrhundert hinweg nicht mehr loslassen. Der Vorstoß der Buchhändler in Wien endete allerdings zunächst vor allem in stärkerer Überwachung und Zensur, die 1819 mit den berüchtigten Karlsbader Beschlüssen zementiert wurden. Erst 1886 gelang mit der Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst der Durchbruch zu einer länderübergreifenden Lösung für Urheberrechtsfragen, und es dauerte bis weit ins 20. Jahrhundert, um die unterschiedlichen Regelungen in Europa und den Amerikas anzunähern.[†]

Diese beiden Beispiele, denen weitere an die Seite gestellt werden können, zeigen, dass weder reiner Territorialgewinn noch außenpolitisches Kalkül allein den Wiener Kongress antreiben konnten. Befördert durch die Revolutionen auf beiden Seiten des Atlantiks war die Welt, die die Monarchen, Minister und Diplomaten ordnen wollten, immer weiter zusammengewachsen. Politik hatte einen Globalisierungsschub erfah-

[¶] Vgl. Bernhard Fischer, Friedrich Justin Bertuch und Johann Friedrich Cotta. Die „Phalanx der Buchhändler“, in: Gerhard R. Kaiser/Siegfried Seifert (Hrsg.), Friedrich Justin Bertuch (1747–1822). Verleger, Schriftsteller und Unternehmer im klassischen Weimar, Tübingen 2000, S. 395–407.

[†] Vgl. Isabelle Löhr, Die Globalisierung geistiger Eigentumsrechte. Neue Strukturen internationaler Zusammenarbeit 1886–1952, Göttingen 2010.

ren.⁵ Die in Wien beschlossenen Regelungen sollten den weiteren Weg zu zahlreichen internationalen Vereinbarungen prägen.

Von globalen Herausforderungen zu europäischen Lösungen

Der Wiener Kongress war einberufen worden, um das Kapitel revolutionärer Erschütterungen zu schließen, das mit dem Kampf der 13 nordamerikanischen Kolonien für ihre Unabhängigkeit von der britischen Herrschaft eröffnet worden war und 1815 zwar in Europa vorüber schien, aber besonders in Südamerika noch seinem Höhepunkt zustrebte. Daher verwundert es nicht, dass auf dem Kongress auch diese weit entfernten Schauplätze zu bedenken waren. Von Boston bis Warschau, Mainz und Neapel, von Amsterdam bis Caracas, von Port au Prince bis Paris hatten die Menschen in diesem transatlantischen Revolutionszyklus – oft unter der Parole der Unabhängigkeit von kolonialer Unterdrückung⁶ – die republikanische, auf Volkssouveränität basierende Selbstorganisation im Blick sowie Menschenrechte als Grundlage eines modernen Konstitutionalismus.⁷ Dabei handelte es sich um alles andere als eine rein europäische Agenda; vielmehr war sie tief geprägt von den Erfahrungen des Kolonialismus.

Verursacht hatte diese Kette von Revolutionen die instabil gewordene Kontrolle über die globalen Warenflüsse. Insbesondere die Plantagenwirtschaften der Karibik, in Brasilien und im Süden der USA lieferten Ressourcen für einen weltweiten Handelskreislauf. Dass die Plantagen so produktiv waren, hatte seine Grundlage nicht nur in den günstigen klimatischen Voraussetzungen, sondern vor allem in der gnadenlosen Ausbeutung der hauptsächlich aus Afrika stammenden Sklaven.

⁵ Vgl. Roland Wenzlhuemer (Hrsg.), *Global Communication. Telecommunication and Global Flows of Information in the Late 19th and Early 20th Century*, Köln 2010; Kevin H. O'Rourke (Hrsg.), *The International Trading System, Globalization and History*, Cheltenham 2005.

⁶ Vgl. David Armitage, *The Declaration of Independence. A Global History*, Cambridge, MA u. a. 2007; Pierre Serna, *Toute révolution est guerre d'indépendance*, in: Jean-Luc Chappey et al. (Hrsg.), *Pour quoi faire la Révolution*, Marseille 2012, S. 19–49.

⁷ Vgl. Lynn Hunt, *Inventing Human Rights. A History*, London 2007.

Die enormen Gewinnspannen hatten immer mehr Akteure angezogen, sodass die Kontrolle über die Schiffrouten und die Karibik sowie über Handelspatente und die Besteuerung der Einnahmen zu einem immer stärker umkämpften Terrain geworden waren.

Frankreich, dessen Einstieg in das Plantagen-geschäft erst relativ spät und zögerlich erfolgt war, verfügte schließlich mit Saint-Domingue über die produktivste der Inseln mit einem ungewöhnlich hohen Sklavenanteil an der Gesamtbevölkerung und weit unterdurchschnittlichen Fluchtmöglichkeiten. Während es im 18. Jahrhundert an anderen Orten seines Kolonialreiches eher zum Rückzug gezwungen worden war, hatte die Zuckerproduktion auf Saint-Domingue die Grundlage für florierende Hafenstädte von Nantes bis Marseille geliefert – angesichts der Kreditklemme ein rettender Strohalm für die französische Krone. Auf ebenjener Zuckerinsel zog der mit der Französischen Revolution erschallende Ruf nach Freiheit und Gleichheit 1791 ein heftiges Echo in Form eines Sklavenaufstandes nach sich. Bis dahin war das humanitäre Argument gegen Sklaverei zwar auch in Frankreich präsent, aber beileibe nicht bestimmend für die Kolonialpolitik gewesen. Die Revolution der „schwarzen Jakobiner“ stürzte Paris nun in größte Verlegenheit. Eine offene Konfrontation hätte das völlige Abreißen der Verbindung zum „Kronjuwel“ des verstreuten französischen Überseebesitzes bedeutet. Der Anführer der siegreichen Sklaven, Toussaint L'Ouverture, hatte wiederum erkannt, dass die Bindung an Frankreich im unsicheren internationalen Umfeld auch eine Garantie gegen eine neue Kolonisierung bildete und Absatzmärkte für die monokulturell ausgerichtete Wirtschaft der Insel bot. Der von Robespierriern dominierte französische Konvent erkannte schließlich 1794 die Abschaffung der Sklaverei formell an und hielt damit den Kurs der Verwirklichung der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789.

Der Sieg der ehemaligen Sklaven hatte somit die Radikalisierung der Revolution in Europa weit über ein ursprünglich beabsichtigtes Maß hinaus erzwungen. Dies hatte wiederum den Antagonismus zwischen dem revolutionären Frankreich und der britischen Monarchie verschärft. Als Napoleon 1799 dem britischen König Georg III. vorschlug, die Feindseligkeiten aufzugeben, lief dessen brüske Zurückweisung auf den Vorwurf hinaus, Frankreich habe die „gute soziale Ordnung“ durcheinander ge-

bracht, was nicht zuletzt auch ein Hinweis auf die politische Anerkennung der Abolition war. Kurz darauf schon begann das Rollback in der Sklavenfrage und Napoleon führte die Sklaverei 1802 per Gesetz wieder ein. Eine Militärexpedition ausgerechnet unter dem Ex-Jakobiner Charles Victoire Emmanuel Leclerc sollte die angestammte Ordnung auf Saint-Domingue wiederherstellen, was seitens des britischen Außenministeriums als ein Hoffnungszeichen gewertet wurde, dass Frankreich sich wieder an der gemeinsamen Sicherung der „sozialen Ordnung“, mithin auch der Sklaverei in Übersee, beteiligen würde. Dass Leclercs Vormarsch scheiterte, erledigte die Planungen für Saint-Domingue, das sich 1804 unter dem Namen Haiti für unabhängig erklärte, aber keineswegs für die anderen Inseln in französischem Besitz. Es sollte bis 1848 dauern, ehe Frankreich die Sklaverei erneut per Verfassung verbot.¹⁸

Parallel hatte sich jedoch die innenpolitische Situation in England verändert. Nach dem Verlust der nordamerikanischen Kolonien war es nur noch auf einigen Inseln auf Sklavenarbeit angewiesen. Zugleich hatte die anschwellende humanitäre Bewegung für die Abschaffung der Sklaverei mit erfolgreichen Petitionen und Boykotts gegen von Sklaven produzierte Waren einen erheblichen Druck aufgebaut, sodass 1807 der Sklavenhandel per Erlass verboten wurde. In der Folge setzte sich Großbritannien, die weltweit größte Seemacht, aktiv für die internationale Ausdehnung dieses Verbots ein. Dabei erhielt die britische Regierung Unterstützung aus der Londoner City, wo befürchtet wurde, dass die europäischen Konkurrenten wirtschaftlich vom britischen Rückzug aus dem Sklavengeschäft profitieren könnten.

Auf Drängen Castlereaghs wurde daher auf dem Wiener Kongress eine Abolitionskommission eingerichtet, die im Zuge ihrer Sitzungen eine Erklärung zur Abschaffung des afrikanischen Sklavenhandels erarbeitete, die als Annex 15 in die Wiener Schlussakte eingehen sollte. Dabei handelte es sich wohlgerne nicht um die Abschaffung der Sklaverei, aber es sollte ihr den Nachschub entziehen und nahm gewissermaßen Rücksicht auf die ökonomischen Interessen der Pflanzer, die sich langsam von der Droge

¹⁸ Vgl. Marcel Dorigny (Hrsg.), *Les abolitions de l'esclavage. De L. F. Sonthonax à V. Schoelcher: 1793–1794–1848, Saint-Denis–Paris 1995.*

billiger und allzeit umfassend verfügbarer Arbeitskräfte befreien sollten. Beim Kampf gegen den Sklavenhandel ging es dem Vereinigten Königreich nicht zuletzt auch um die Kontrolle der Meere: Die Visitierung von Häfen, Schiffen und Ladungen wurde der Royal Navy überlassen, die dafür am besten ausgestattet war.

Die Erklärung sparte nicht mit süßen Worten von der „öffentlichen Meinung“ in den „zivilisierten Ländern“, die den Prinzipien der Humanität und der universellen Moral ebenso verpflichtet seien wie der christlichen Religion. Der Text wird deshalb nicht selten als ein Dokument wertgetriebenen humanitären Völkerrechts angesehen, das auf entsprechende Erklärungen im 20. Jahrhundert verweist, etwa auf das Genfer Abkommen gegen Sklaverei von 1926. Großbritannien zog denn auch den größten Prestigegewinn aus diesem Annex, galt es von nun an als Vorreiter von Humanität und Modernität. Zunächst sah die Realität aber anders aus. Bis in die 1880er Jahre setzte sich die Versklavung von Menschen aus Afrika fort; die Zahl der über den Atlantik transportierten Sklaven stieg im 19. Jahrhundert sogar noch an.¹⁹ Dennoch reiht sich die in Wien vollzogene Aufnahme des Problems in das Völkerrecht in die wichtigen Etappenschritte auf dem Weg zur moralischen, juristischen und politischen Ächtung der Sklaverei ein.

Im Kontext des Wiener Kongresses bietet uns der Sinneswandel in der britischen Außenpolitik aber auch einen deutlichen Hinweis auf die neue Weltordnung. Denn Englands Interesse war nicht nur moralisch und handelspolitisch, sondern auch geopolitisch motiviert. Das Gleichgewicht in Europa, um einen dauerhaften Frieden herzustellen, war das eine Ziel, die Absicherung neuer Handelsräume das andere. Erstaunlich schnell normalisierten sich die Beziehungen zu den Exkolonien in den nunmehrigen Vereinigten Staaten von Amerika. Ein weiterer bislang noch unerschlossener, aber alsbald stark wachsender Markt ließ sich im Süden des amerikanischen Doppelkontinents vermuten.¹⁰ Doch weder Siedlerkolonialismus noch die Eroberung von Stützpunk-

¹⁹ Vgl. Michael Zeuske, *Handbuch Geschichte der Sklaverei. Eine Globalgeschichte von den Anfängen bis zur Gegenwart*, Berlin–Boston 2013.

¹⁰ Vgl. Manfred Kossok, *Im Schatten der Heiligen Allianz. Deutschland und Lateinamerika 1815–1830*, Berlin 1964.

ten schienen hier geeignete Instrumente. Die kostengünstigere Variante war ein grundsätzliches Freihandelsregime, bei dem die Märkte nicht mehr durch die alten Kolonialprivilegien kontrolliert wurden. Vielmehr sollten die wichtigsten Meeresrouten durch die Royal Navy wenn schon nicht restlos kontrolliert, so zumindest freigehalten werden. Dieses Freihandelsregime für eine wachsende Menge relativ billiger Produkte, das den jeweils stärksten Regionalmächten die Sorge um die politische Stabilität überantwortete, beruhte auf geopolitischem Kalkül.

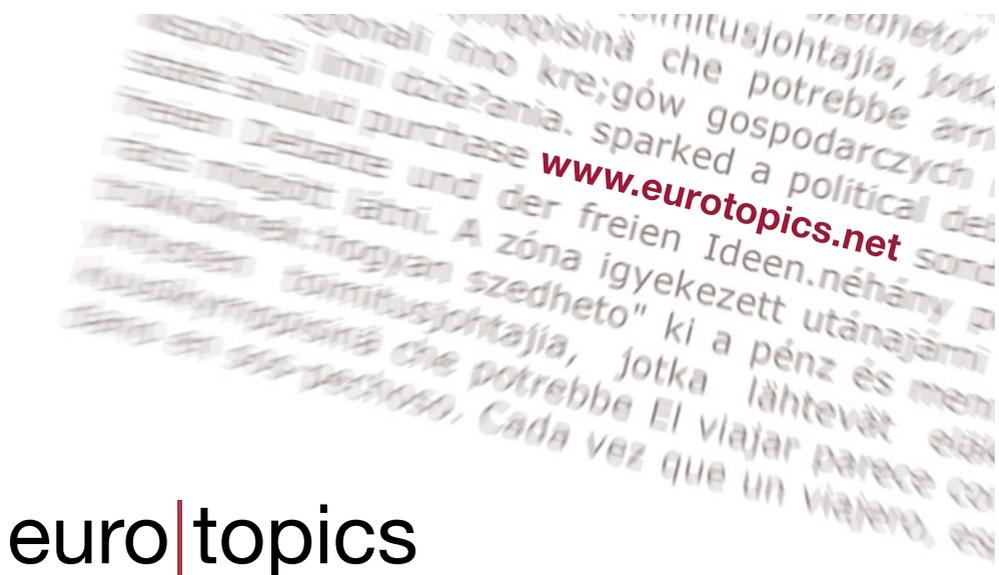
So war das Ergebnis des Wiener Kongresses eine Art Regionalisierung der Welt, deren Zusammenhang wiederum durch das global vorherrschende britische Empire garantiert wurde. Nicht zufällig strebte der südamerikanische Unabhängigkeitskämpfer Simón Bolívar parallel zum Wiener Kongress eine Vereinigung des südlichen Amerika in einer großen Republik an. Er scheiterte jedoch an den zentrifugalen Interessen seiner Mitstreiter und musste sich mit der langwierigen Herausbildung von Nationalstaaten aus dem imperialen Zusammenhang des vorherigen Kolonialbesitzes

abfinden.¹¹ So konnten die USA 1823 mit der Monroe-Doktrin ihren Anspruch anmelden, über ein eigenes Einflussgebiet zu bestimmen.

Der größte Teil der Wiener Schlussakte behandelte europäische Angelegenheiten, insbesondere den Neuzuschnitt des zentralen Teils dieses Kontinents, der sich einer rationalisierenden Vereinigung unter Napoleon entwunden hatte. Dies geschah jedoch als Resultat einer globalen Kräftenobilisierung und bestimmte Europas Platz in der Welt und seine Verflechtung mit anderen Weltregionen neu. Wer Europa nach dem transatlantischen Revolutionszyklus eine stabile Friedensordnung geben wollte, musste die vielen Facetten seiner globalen Eingebundenheit berücksichtigen und die in Wien gefundenen Lösungen blieben nicht ohne Einfluss auf spätere Versuche, globale Krisen zu überwinden.¹²

¹¹ Vgl. Jeremy Adelman, *Sovereignty and Revolution in the Iberian Atlantic*, Princeton 2009.

¹² Vgl. Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, Philadelphia 2013.



euro|topics

30 Länder – 300 Medien – 1 Presseschau

Die euro|topics-Presseschau: Der tägliche Blick in europäische Kommentare aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur – in drei Sprachen.

www.eurotopics.net

Stella Ghervas

Das Erbe des Wiener Kongresses und der Wert von Friedensstiftern

Essay

Mit der seit 2014 schwelenden Ukraine-Krise steht Europa heute erneut am Scheideweg zwischen Krieg und Frieden. Wie

Stella Ghervas

Ph.D.; Gastdozentin für Geschichte und Internationale Beziehungen am Center for European Studies der Universität Harvard, 27 Kirkland Street, Cambridge, MA 02138/USA. sgervas@fas.harvard.edu

ist diese Situation zu lösen – durch Diplomatie, Waffengewalt oder eine Mischung aus beidem? Der Wiener Kongress, der vor genau zweihundert Jahren stattfand, kann bei der Beantwortung dieser Frage der Inspiration dienen: Er beendete nicht nur eine Periode schwerer Krisen, sondern schuf auch für fast vier Jahrzehnte Frieden zwischen den Großmächten – bis zum Ausbruch des Krimkrieges 1853. Bei einem solchen Vergleich ist angesichts der Unterschiede in Zeit und Kontext selbstverständlich Vorsicht geboten. Dennoch können wir tatsächlich ebenso viel aus den Fehlern der damaligen Herrscher lernen wie aus ihren Erfolgen.

Wiener Kongress (1814/15)

Nach der Niederlage Napoleons luden die siegreichen Großmächte Russland, Großbritannien, Österreich und Preußen die anderen Staaten Europas ein, Bevollmächtigte zu einem Kongress nach Wien zu schicken. So drängten im Spätsommer 1814 Kaiser, Könige, Fürsten, Minister und Repräsentanten in die befestigte Stadt, um über eine neue Ordnung auf dem Kontinent zu beraten. Lange war Europa entlang zweier Militärbündnisse geteilt gewesen – ein seinerzeit als „Mächtegleichgewicht“ bezeichnetes Phänomen. Nach der Französi-

schen Revolution, der Herrschaft Napoleons und zwanzig Jahren Krieg waren viele Staaten unterjocht, beliebig verändert oder sogar ganz verschwunden. Der Kontinent und insbesondere das Gebiet des heutigen Deutschland befanden sich im politischen Chaos. Darüber hinaus zeichnete sich schnell eine neue Bedrohung ab, als unter den Staaten fast sofort wieder Misstrauen und Rivalitäten aufkamen.

Die Krise brach im Winter 1814/15 aus, als Zar Alexander I. vorschlug, das nach mehreren Teilungen von der Landkarte getilgte Polen wiederherzustellen – allerdings unter russischer Herrschaft. Als Ausgleich für den Verlust seiner polnischen Gebiete bot er Preußen das von russischen Truppen besetzte Sachsen an. Dieser Plan, der die Grenzen Russlands weiter nach Westen verschoben hätte, versetzte Großbritannien und Österreich in helle Aufregung. Beide gingen sogar so weit, dem gerade erst besiegten Frankreich eine geheime Allianz vorzuschlagen. Die Gefahr war real, dass Alexanders Vorhaben zu einer neuerlichen Teilung des Kontinents in zwei Blöcke ausarten könnte, womöglich sogar zu einem Krieg.¹ Die Großmächte wussten dies jedoch zu vermeiden – durch geschickte diplomatische Verhandlungen, aber auch, weil beide Seiten eine friedliche Lösung anstrebten. Das Letzte, was der Zar wünschte, war ein erneuter europäischer Konflikt. Er erkannte, wohin sein Vorhaben führen würde, und ruderte zurück. Daraufhin kehrten die Mächte im freundschaftlichen Einvernehmen an den Verhandlungstisch zurück, und Polen wurde erneut aufgeteilt.

Andere dringende Angelegenheiten waren zu regeln: die Gründung eines neuen deutschen Staatenbundes anstelle des untergegangenen Heiligen Römischen Reiches, die Wiedereinsetzung des königlichen Adelsgeschlechts der Bourbonen in Frankreich, Spanien und Neapel, eine Verfassung für die Schweiz sowie das diplomatische Rangsystem; auch soziale und wirtschaftliche Fragen galt es zu besprechen, etwa die Rechte deutscher Juden, die Abschaffung des Sklavenhandels und die Freiheit der Rheinschifffahrt. Inmitten dieser Verhand-

Übersetzung aus dem Englischen: Peter Beyer, Bonn.

¹ Zur Sachsen-Polen-Frage von 1814/15 vgl. Stella Ghervas, *Three Lessons of Peace. From the Congress of Vienna to the Ukraine Crisis*, in: *UN Chronicle*, 51 (2014) 3, S. 9ff.; Mark Jarrett, *The Struggle for Poland in the Congress of Vienna*, in: *History Today*, 64 (2014) 12, S. 29–34.

lungen kehrte Napoleon im März 1815 völlig unerwartet aus seinem Exil in Elba nach Frankreich zurück, wo er für die „Herrschaft der Hundert Tage“ erneut den Thron bestieg. Die aufgebrachten Alliierten schlossen sich erneut zusammen und besiegten Napoleon in der Schlacht von Waterloo am 18. Juni 1815 endgültig – jedoch nicht ohne neun Tage zuvor die Schlussakte des Wiener Kongresses unter Dach und Fach gebracht zu haben. Das abermals besiegte Frankreich wäre fast von der Landkarte verschwunden: Um zu verhindern, dass es jemals wieder eine Bedrohung für Europa werden könnte, spielten die Siegermächte kurze Zeit mit dem Gedanken, das Land aufzuteilen. Letztlich kam es jedoch mit einer mehrere Jahre währenden militärischen Besatzung und enormen Reparationszahlungen davon. Der gestürzte französische Kaiser wurde vor den Augen Europas im Zweiten Pariser Frieden vom 20. November 1815 angeklagt und für den Rest seines Lebens nach St. Helena verbannt, eine einsame britische Insel im Südatlantik.

Kongresssystem (1815–1823)

Die Aushandlung einer Nachkriegsordnung war für sich genommen schon ein komplexes Unterfangen. Doch die Großmächte verfolgten eine viel breitere Agenda: die Schaffung einer neuen politischen Ordnung in Europa. Die Fundamente der vorherigen waren hundert Jahre zuvor mit dem Frieden von Utrecht von 1713 gelegt worden. Auf dem Prinzip des Mächtegleichgewichts beruhend, gründete es auf zwei einander gegenüberstehenden Militärbündnissen, die ursprünglich von Frankreich und Österreich angeführt wurden.^f Durch die enorme taktische Überlegenheit seiner Armeen hatte Napoleon das Gewicht jedoch vollständig zu seinen Gunsten verlagert; die Alliierten hatten erst dann die Oberhand gewonnen, als es ihnen endlich gelungen war, ihre Truppen gleichzeitig gegen ihn ins Feld zu führen.

1815 wollten sie diese Erfahrung nicht wiederholen. Im September desselben Jahres schlug der Zar den anderen Mächten eine „Heilige Al-

^f Vgl. Friedrich von Gentz, Von dem wahren Begriffe eines politischen Gleichgewichts, in: Fragmente aus der neuesten Geschichte des politischen Gleichgewichts in Europa, St. Petersburg (Leipzig) 1806, S. 1–34; Edward Vose Gulick, Europe's Classical Balance of Power, New York 1967, S. 30–91.

lianzen“ vor.^f Dieses Bündnis war insofern neuartig, als dass sein Ziel nicht darin bestand, Frieden zu schaffen, sondern ihn zu bewahren. Die Heilige Allianz trug zur Entstehung des sogenannten Kongresssystems bei: Über einige Jahre trafen sich Vertreter der Großmächte regelmäßig, um gemeinsame Sicherheitsfragen und andere Angelegenheiten zu besprechen.^f Dieses bis 1822 bestehende System markierte den Beginn der Konferenzdiplomatie in den internationalen Beziehungen und wurde zum Vorbild für das Zueinanderfinden von Mächten mit unterschiedlichen Interessen. Für drei weitere Jahrzehnte, bis zum Beginn des Krimkrieges 1853, war Europa nicht in zwei Bündnisse gespalten, sondern bildete einen einzigen Block, der als das „Europäische Konzert“ bekannt wurde.^f In dieser Zeit erfreute sich der Ausdruck „Europäische Familie“ beispielloser Beliebtheit. Schließlich handelte es sich um den ersten Versuch in der Geschichte, innerhalb eines einzigen Bündnisses größerer Staaten eine friedliche, auf aktiver Zusammenarbeit beruhende europäische Ordnung aufzubauen.^f

Diese politische Ordnung wies allerdings auch Mängel auf, da sie auf die Bewahrung der Prinzipien des Status quo und der dynastischen Legitimität angelegt war – um jeden Preis. Innenpolitisch führte dies zu Unruhen und der Unterdrückung bürgerlicher Freiheiten; die Presse wurde zensiert und Parlamen-

^f Zum Bündnis der „Heiligen Allianz“, das in Paris von den drei alliierten Mächten Russland, Österreich und Preußen gegründet wurde und dem in der Folge fast alle europäischen Staaten beitraten, vgl. Maurice Bourquin, Histoire de la Sainte-Alliance, Genf 1954; Stella Ghervas, Réinventer la tradition. Alexandre Stourdza et l'Europe de la Sainte-Alliance, Paris 2008; Philipp Menger, Die Heilige Allianz. Religion und Politik bei Alexander I. (1801–1825), Stuttgart 2014.

^f Unter den jüngsten Arbeiten zum Kongresssystem vgl. Mark Jarrett, The Congress of Vienna and its Legacy. War and Great Power Diplomacy After Napoleon, London 2013; Stella Ghervas, Antidotes to Empire. From the Congress System to the European Union, in: John W. Boyer/Berthold Molden (Hrsg.), EUROPE. The Paradox of European Empire, Chicago 2014, S. 49–81.

^f Vgl. Jacques-Alain de Sédouy, Le concert européen: Aux origines de l'Europe. 1814–1914, Paris 2009; Matthias Schulz, Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat. 1815–1860, München 2009.

^f Vgl. Stella Ghervas/Mark Jarrett, Wie Frieden geschaffen wird – Der Wiener Kongress, in: Die Zeit vom 11. 9. 2014, www.zeit.de/2014/38/wiener-kongress-europa-frieden (14. 4. 2015).

te aufgelöst – ein als „Reaktion“ bezeichnetes Phänomen. Das Ergebnis war eine endlose Abfolge nationaler Aufstände während der 1820er Jahre bis hin zu den Revolutionen von 1848.

Das Erbe von Wien: Prinzipien internationaler Beziehungen

Was ist vor diesem Hintergrund das Erbe des Wiener Kongresses? Sind aus dem Geschehen von damals allgemeine, heute möglicherweise noch relevante Prinzipien abzuleiten? Ich werde fünf „Lektionen“ vorstellen, die zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch angewandt werden könnten – vor allem, wenn es darum geht, eine tragfähige Beziehung zwischen der Europäischen Union und Russland aufzubauen.

Erstens: Ein Kriegssystem führt zu Krieg, ein Friedenssystem führt zu Frieden. Für die Heilige Allianz ließ sich Zar Alexander I. zum Teil von dem französischen Philosophen Charles Irénée Castel de Saint-Pierre inspirieren, der 1713 das „Traktat vom ewigen Frieden in Europa“ veröffentlicht hatte.^F Darin hatte er argumentiert, dass eine allein auf einem Mächtegleichgewicht zwischen zwei Militärbündnissen beruhende politische Ordnung neue Kriege in Europa nicht verhindern könne, sondern dem Krieg sogar zuträglich sei. Er bezeichnete sie daher als „Kriegssystem“. Alternativ plädierte Saint-Pierre für die Schaffung eines auf Schlichtung und Respekt vor territorialer Integrität basierenden „Friedenssystems“. Ein „Europäischer Bund“ von Staaten, den er auch „Föderation“ oder „Union“ nannte, solle einen Gerichtshof zur Schlichtung von Streitigkeiten einrichten. Eine gewöhnliche Armee solle nur als Ultima Ratio eingesetzt werden, gewissermaßen als eine Polizeitruppe gegen widerspenstige Staaten, die Entscheidungen des Gerichts nicht anerkennen.

Saint-Pierres Idee sollte im 18. Jahrhundert nie konkrete Form annehmen; tatsächlich wurde er nicht einmal wirklich ernst genom-

^F Abbé de Saint-Pierre, *Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe*, Utrecht 1713–1717, Bd. 1ff.; vgl. auch Stella Ghervas, *La paix par le droit, ciment de la civilisation en Europe? La perspective du siècle des Lumières*, in: Antoine Lilti/Céline Spector (Hrsg.), *Penser l'Europe au XVIII^e siècle. Commerce, Civilisation, Empire*, Oxford 2014, S. 47–70.

men. Und doch ließen sich die Monarchen und Diplomaten 1815 von ihm inspirieren, auch wenn sie mit der Heiligen Allianz und dem Kongresssystem nicht ganz so weit gingen. Demgegenüber war der Kalte Krieg ein extremes Beispiel für ein militärisches Mächtegleichgewicht – auch „Gleichgewicht des Schreckens“ genannt, da beide Supermächte über Nuklearwaffen verfügten. Obwohl ihm häufig gutgeschrieben wird, einen offenen Konflikt verhindert zu haben, war Europa über vier Jahrzehnte durch eine militärisch gesicherte Grenze geteilt. Heute würde eine durch verstärkte Feindseligkeiten zwischen NATO und Russland bewirkte sowie durch militärische Rhetorik geschürte Eskalation in der Ukraine-Krise eine Rückkehr zum „Kriegssystem“ darstellen und Europa erneut spalten. Einmal mehr wäre Frieden in Europa ein „bewaffneter Waffenstillstand“ mit dem erhöhten Risiko eines offenen Konflikts.

Zweitens: Verhandlungen kosten weniger als Krieg. Gespräche zwischen zwei Parteien können zu probateren Ergebnissen führen als Konfrontation, und dies bei geringem Aufwand. Der erfolgreiche Ausgang der Sachsen-Polen-Krise im Winter 1814/15 war darauf zurückzuführen, dass eine der Parteien nachgab und so Raum für Verhandlungen schuf. Selbst im hoffentlich unwahrscheinlichen Fall, dass um die Südostukraine ein Krieg ausbricht, müssten letztlich Diplomaten eine neue politische Ordnung aushandeln. Seit 1815 und erst recht seit 1918 haben sich die Regeln der internationalen Politik in Europa jedoch verändert. Weder einzelne Staaten noch die internationale Gemeinschaft verzeihen mehr einen einseitigen Bruch zuvor vereinbarter Regeln. Dies kann nicht nur die Aussöhnung zwischen Völkern verhindern, sondern auch zukünftiges Leid verursachen. Nach dem Zweiten Weltkrieg verlor Deutschland noch mehr Gebiete und Einfluss in Osteuropa als 1919. Nach dem Kalten Krieg zerfiel die Sowjetunion, was zu einer Zeit der Wirren (*smuta*) in Russland und nicht zuletzt auch zu seinem gegenwärtigen politischen Dilemma führte. Falls die jüngere Geschichte ein Anhaltspunkt ist, wird die militärische Besetzung der Krim die Krise nicht lösen, sondern eher der Auftakt für weitere Not sein – sowohl für die Menschen vor Ort als auch für Russland. Beim Scheitern einer demokratischen, durch ein internationales Abkommen untermauerten Einigung könn-

te der Konflikt noch über Jahrzehnte hinweg gären. Heute könnten nur eine Deeskalation der bewaffneten Drohungen sowie Verhandlungen ohne militärischen Druck den Weg für eine friedliche Lösung ebnen.

Um dies zu erreichen, muss eine hohe Hürde überwunden werden. Allem Anschein nach bedarf es einer starken politischen Position und wohl auch Mutes, um die friedliche Lösung einer Krise herbeizuführen. Regierungen, die sich in einer moralisch oder faktisch schwachen Verhandlungsposition sehen, neigen eher dazu, ein militärisches Vorgehen als Ausweg zu sehen. Oft verbirgt sich hinter kriegerischen Tönen in politischen Kreisen ein Gefühl der Angst. Bei der Sachsen-Polen-Frage 1814/15 hatte der preußische König die Krise durch Drohungen verschärft – wie nicht anders zu erwarten, war das von Napoleon schmachvoll besiegte und sich davon kaum erholende Preußen der schwächste Staat unter den Großmächten. Im Gegensatz dazu konnte Alexander I. Ruhe bewahren und Zugeständnisse machen, denn er genoss das Privileg militärischer Überlegenheit und allgemeinen Respekts, den er sich zwischen 1812 und 1815 durch seine verblüffenden Siege über Napoleon verdient hatte. Daraus folgt *drittens*: Frieden ist für Starke, Krieg ist für Schwache.

Mit Blick auf die Ukraine-Krise ist die Feststellung interessant, dass beide Seiten – EU und NATO einerseits und Russland andererseits – aus einer Position der Schwäche heraus verhandeln, jedoch aus unterschiedlichen Gründen. Nach dem Kalten Krieg sah Russlands politische Klasse ihr Land besiegt und im Chaos; dazu mischte sich das Gefühl, historisch zum russischen Kaiserreich und zur Sowjetunion gehörende Gebiete verloren zu haben, insbesondere die Ukraine beziehungsweise den Nordosten des Schwarzmeergebietes einschließlich der Krim. Russlands Präsident Wladimir Putin sieht sich heute vermutlich nicht in einer ausreichend starken Position, um bei der Ukraine Zugeständnisse zu machen – ganz im Gegenteil befindet sich sein Land in einer wirtschaftlichen Rezession, und ein Scheitern seiner Außenpolitik könnte eine innenpolitische Krise und seinen eigenen politischen Niedergang herbeiführen. Die EU hat ihrerseits die Praxis aus dem Kalten Krieg beibehalten, ihre Verteidigung größtenteils der NATO zu überlassen. Sie ist daher noch nicht zu einer unabhängigen und effektiven Außen-

und Sicherheitspolitik imstande. Tatsächlich scheint der Fortbestand der NATO, die seinerzeit als Militärbündnis gegen die Sowjetunion entstand und nach dem Kalten Krieg in Zentralasien intervenierte, ein Problem für die „gemeinsame Sicherheit“ in Europa zu sein – ein Konzept, das zunächst eine Aussöhnung zwischen den osteuropäischen Staaten und Russland erfordern würde. In diesem Zusammenhang könnte sich der unlängst von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker geäußerte Vorschlag einer gemeinsamen europäischen Armee als sinnvoll erweisen, was auch eher im Einklang mit den heutigen Sicherheitsbedürfnissen stünde. Eine EU-Armee würde vermutlich auch nur ein militärisches Mächtegleichgewicht mit Russland herstellen, zumindest wäre sie jedoch rein defensiv ausgerichtet.¹⁸ Folglich würde Russland sie wohl nicht als potenziellen Casus Belli betrachten.

Viertens: Die Vertretung des Volkes zum Schweigen zu bringen, ist gefährlich. In der Tat können stabile politische Ordnungen in Europa ohne die freiwillige Unterstützung der Bevölkerung nicht existieren. Die postnapoleonische Zeit hat in der kollektiven Erinnerung zwei widersprüchliche Eindrücke hinterlassen. In den internationalen Beziehungen wird sie als Beginn der Moderne gepriesen, für National- oder Sozialhistoriker ist sie hingegen häufig der Inbegriff politischer Arroganz und sozialen Rückschritts. In der Tat heißt diese Zeit die „Reaktion.“ Die Vorwürfe sind alles andere als aus der Luft gegriffen: Russland, Österreich und Preußen waren Kaiserreiche, deren Monarchen Parlamenten misstrauten und deren Adelshäuser versuchten, verlorenen Boden wieder gut zu machen. Der Ausschluss zahlreicher Stimmen aus dem Kongresssystem führte überall in Europa zum Ausbruch von Unruhen. Den Großmächten blieb wenig Zeit für Geplänkel, da ihr drängendstes Problem darin bestand, das Streben ihrer Untertanen nach politischer Repräsentation einzudämmen. Routinemäßig liehen sich die Staaten in großem Umfang gegenseitig Polizeikräfte, um die Ordnung auf den Straßen wiederherzustellen. Statt abzuklingen, schwoll der öffent-

¹⁸ Stella Ghervas, Ten Lessons for Peace in Europe. From the Congress of Vienna and WWI, to the Failure of the G8, in: Felix Dane/Gregory John Ryan (Hrsg.), Multilateral Security Governance, Rio de Janeiro 2014, S. 212–227.

liche Unmut jedoch weiter an und kulminierte in den Revolutionen von 1848. Der Esprit de Corps zwischen den autokratischen Herrschern und ihren geschlossenen aristokratischen Kreisen ist im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerungen, die am meisten darunter litten, in schlechter Erinnerung geblieben.

In der Ukraine-Krise mag der seit dem Ende des Kalten Krieges angesichts kultureller Diversität herrschende ukrainische Nationalismus nicht hilfreich gewesen sein. Doch ein Fehler korrigiert keinen anderen: Das jüngste „Referendum“ auf der Krim, das in einer kriegerischen Atmosphäre und unter russischer Besatzung durchgeführt wurde, erschien in erster Linie als demokratischen Riten folgende politische Förmlichkeit ohne deren Substanz. In diesem Sinne wurde die Volksvertretung zum Schweigen gebracht. Wenn die russische Intervention auf der Krim überhaupt etwas bewirkt hat, so hat sie die Not der Bevölkerung verschärft, die nun unter einem Wirtschaftsembargo leidet. Die freiwillige Unterstützung der Bevölkerung für eine politische Ordnung erfordert ein effektives System politischer Repräsentation, in dem sich unterschiedliche politische Stimmen ausdrücken können und gehört werden. Der relative Erfolg der EU bei der Befriedung des ehemaligen Jugoslawiens trotz der dort jahrhundertlang herrschenden nationalen Feindschaften weist darauf hin, dass das Prinzip der „Einheit in Vielfalt“ das einzige konkrete Gegenmittel ist, das in Europa Wirkung zeigt.

Fünftens: Staaten und Bevölkerungen sind kein Eigentum. Territoriale Umgestaltungen etwa durch Unabhängigkeit oder die Vereinigung mit einem anderen Land mögen bisweilen unvermeidbar sein – solange sie den zweiten Präliminarartikel aus Immanuel Kants „Zum ewigen Frieden“ befolgen:

„Es soll kein für sich bestehender Staat (klein oder groß, das gilt hier gleichviel) von einem andern Staate durch Erbung, Tausch, Kauf oder Schenkung erworben werden können.“⁹

Eine Reihe von Klauseln in der Wiener Schlussakte wie die erneute Aufteilung Polens und die Besetzung Norditaliens durch

⁹ Immanuel Kant, Werke in zwölf Bänden, Bd. 11, Frankfurt/M. 1977, S. 196.

Österreich verstießen eindeutig gegen dieses Prinzip – ein weiterer Mangel der in Wien ausgehandelten Ordnung. Dies hatte mit dem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts aufkommenden Irredentismus eine verhängnisvolle Auswirkung. Dem italienischen Ausdruck *irredento* (etwa: nicht befreit, unerlöst) entlehnt, handelte es sich um die Ideologie, Gebiete „zurückzuholen“, die aufgrund eines „historischen Anrechts“ als einer Nation „zugehörig“ betrachtet wurden. Es hatte sich die fragwürdige Idee entwickelt, eine „Nation“ könne ein Eigentumsrecht für Gebiete und Menschen außerhalb ihres Staates geltend machen. Jenseits von Europa mündete dies in den Kolonialismus, innerhalb Europas nahm die Idee etwa in Italien, Deutschland und auch Russland als Irredentismus Gestalt an. Der „Besitzer“ von Gebieten und Menschen war nun kein Monarch mehr, sondern ein abstraktes Konzept namens „Nation“ – in der Praxis führte dieser Gebietsanspruch jedoch genauso zum Krieg: Der deutsch-sowjetische Nichtangriffspakt von 1939 hatte „Interessensphären“ des Deutschen Reiches und der UdSSR definiert; auch die 1945 zwischen der Sowjetunion einerseits und den USA und Großbritannien andererseits getroffenen Vereinbarungen wurden über die jeweiligen Völker hinweg getroffen und führten letztlich zum Kalten Krieg und der Teilung Europas. Ebenso entbehrt auch die Idee, Russland sei berechtigt, im Namen der in der Ukraine lebenden russischsprachigen Bevölkerung zu sprechen, jeder Grundlage internationalen Rechts.

Geteilte Verantwortung für Frieden in Europa

In der Enzyklopädie der Aufklärung ist unter dem Eintrag „Frieden“ zu lesen, Krieg sei für Nationen das, was Krankheiten für den Menschen sind.¹⁰ Das Interesse zivilisierter Staaten, Krieg zu verhindern, sei geradezu lebenswichtig; Krieg sei nur dann gerechtfertigt, wenn er Frieden wiederherstelle. Trotz seiner zahlreichen Fehler könnte Zar Alexander I. nach wie vor eine Inspiration für politische Führer in Brüssel, Moskau und

¹⁰ Vgl. Etienne Noël Damilaville, Paix, in: Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, Paris 1751.

Washington sein. Angesichts einer ernststen internationalen Krise handelte er friedvoll und zügelte seine territorialen Ambitionen. Denn er hatte bereits nachdrücklich bewiesen, dass er – um es mit Winston Churchill auszudrücken – „Im Krieg: Entschlossenheit! In der Niederlage: Trotz! Im Sieg: Großmut!“ aufbringen konnte. 1814/15 konnte er glaubhaft argumentieren, er habe zwar ein Problem mit Napoleon, aber nicht mit den Franzosen. Tatsächlich setzte er sich für die Bewahrung der territorialen Integrität Frankreichs ein und trug damit zur Sicherung der Zukunft dieser Nation bei.

Diese Bereitschaft, einem besiegten Land die Hand zu reichen, schlug sich 1918 auch im 14-Punkte-Programm von US-Präsident Woodrow Wilson nieder. Amerika hege keinerlei Missgunst gegenüber deutscher Größe und wolle Deutschland weder schaden noch seinen legitimen Machteinfluss in irgendeiner Form infrage stellen, so Wilson am 8. Januar 1918 in seiner Rede vor dem US-Kongress.¹¹ Diese weisen Worte beherzigten Briten und Franzosen leider nicht, was 1919 zu den harten Bedingungen des Versailler Vertrags führte. Umgekehrt war es der Brite Churchill, der 1946 in Zürich die Bedeutung des Respekts vor der Würde vormaliger Feinde ebenso unterstrich wie die grundlegende Notwendigkeit, durch eine Versöhnung Frankreichs und Deutschlands die europäische Familie wiederherzustellen.¹² Etwas Vergleichbares geschah zwanzig Jahre nach der russischen Niederlage im Kalten Krieg hingegen nicht. Offensichtlich wittert die russische Regierung heute Missgunst sowie das Bestreben, ihren Einfluss einzuschränken – wie Deutschland 1918. In solchen Fällen ist die beste Vorbeugung, derartige Ängste nicht zu schüren.

Mit Blick auf das postkommunistische Russland haben die US-amerikanische und europäische Führung des frühen 21. Jahrhunderts die Lektionen von 1815 offenbar nicht gelernt, vielmehr scheinen sie die Feh-

ler von 1919 zu wiederholen. Wenn die europäische Geschichte einen Anhaltspunkt gibt, dann sind militärische Muskelspiele und Wirtschaftssanktionen gegenüber einem vormals besiegten Land nicht besonders effektiv. Vielmehr schüren sie Nationalismus, Militarismus und Irredentismus. Dies könnte erklären, warum die russische Öffentlichkeit bereit ist, eine aggressive Politik ihrer eigenen Regierung gegenüber anderen Ländern – kollektiv als „der Westen“ bezeichnet – zu akzeptieren.¹³ Die Regierungssysteme sind zwar nicht zu vergleichen, aber die russische Regierung und Bevölkerung empfinden womöglich ähnlich wie Deutschland und die Deutschen nach dem Ersten Weltkrieg, und auch aus ähnlichen Gründen. Aber könnte Europa beziehungsweise Russland eine Eskalation der Ukraine-Krise noch verhindern? Die Zukunft ist ein unbeschriebenes Blatt, möglicherweise gibt es jedoch ein Heilmittel:

„Es ist die Neuschöpfung der europäischen Völkerfamilie, oder doch so viel davon, wie möglich ist, indem wir ihr eine Struktur geben, in welcher sie in Frieden, in Sicherheit und in Freiheit bestehen kann. Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten.“¹⁴

Um es erneut an Churchill angelehnt auszudrücken: Es kann kein Wiederaufleben Europas geben, ohne eine geistig große EU und ein geistig großes Russland. Realistischerweise würde auch eine stärkere EU mit einem einzigen Finanzmarkt, einem vereinheitlichten öffentlichen Finanzsystem und einer gemeinsamen Verteidigung Russland auf kurze Sicht nicht einschließen, sie wäre jedoch eine verlässliche Grundlage für eine Versöhnung im östlichen Europa und im Schwarzmeerraum. Wie das Kongresssystem nach 1815 zeigte, sind Friedensarbeit und Diplomatie besonders für starke und geduldige politische Führer geeignet. Generell liegt die Verantwortung für Frieden und Versöhnung auf beiden Seiten.

¹¹ Woodrow Wilson, Rede vor dem US-Kongress am 8.1.1918, <http://millercenter.org/president/wilson/speeches/wilsons-fourteen-points> (14.4.2015).

¹² Winston Churchill, Europa-Rede in der Universität Zürich am 19.9.1946, www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/bis1950/Pdf/Churchill_Redde_Zuerich.pdf (14.4.2015).

¹³ Vgl. John J. Mearsheimer, Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault. The Liberal Delusions that Provoked Putin, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 5, S. 1–12.

¹⁴ W. Churchill (Anm. 12).

Reiner Marcowitz

Wiener Kongress 1814/15 und Pariser Friedenskonferenz 1919/20 – Zwei Friedenskulturen im Vergleich

Das britische Außenministerium beauftragte 1918 einen jungen Historiker, Charles Webster, Professor an der Universität

Reiner Marcowitz

Dr. phil., geb. 1960; Professor für Deutschlandstudien an der Université de Lorraine; Direktor des Centre d'études germaniques interculturelles de Lorraine (CEGIL) und des Centre franco-allemand de Lorraine (CFALOR); Université de Lorraine, UFR Arts, Lettres et Langues – Metz, Ile du Saulcy, CS 70328, 57045 Metz/Frankreich.
reiner.marcowitz@univ-lorraine.fr

Liverpool, eine Darstellung des Wiener Kongresses zu schreiben.¹ Offensichtlich glaubten die Verantwortlichen, aus jenem Mächtetreffen, das gut hundert Jahre zuvor in der österreichischen Hauptstadt stattgefunden hatte, für die zukünftigen Friedensverhandlungen lernen zu können, die im Jahr darauf in Paris begannen. War dies

eine naive, ja absurde Idee? Nicht unbedingt, denn zweifellos gab es starke Parallelen zwischen den beiden Ereignissen.

Ähnliche Vorgeschichten

Beide fanden im Anschluss an einen „Großen Krieg“ statt, dessen Ausmaß und Intensität alles bis dahin Bekannte weit übertroffen hatte. Die Koalitionskriege hatten zwischen 1792 und 1814 ganz Europa, den Mittelmeerraum und den Nahen Osten erfasst.² Zudem sprengte der französische Bellizismus vor allem unter Napoleon I. jedes geläufige Maß einer auch bis dahin an großen Kriegen und hegemonialen Versuchen nicht armen eu-

ropäischen Geschichte und kostete letztlich sechs Millionen Menschen das Leben. Auch der „Große Krieg“ von 1914 bis 1918 hatte globale Auswirkungen: Er wurde nicht nur in Europa, sondern auch in Afrika und Asien ausgetragen und forderte enorme menschliche und materielle Opfer.³ Das viel beschworene „Stahlbad“, das die beteiligten Gesellschaften von den vermeintlichen Schlacken einer langen Friedenszeit befreien sollte, erwies sich am Ende als ein gigantisches Blutbad, in dem 17 Millionen Soldaten und Zivilisten ihr Leben verloren.

Zudem waren die Revolutions- und napoleonischen Kriege sowie der Erste Weltkrieg gleichermaßen ideologische Kriege gewesen: Zwischen 1792 und 1814 standen sich das revolutionäre und das gegenrevolutionäre Prinzip gegenüber.⁴ Ersteres gab den französischen Heeren das Gefühl, ihr Land und damit den *acquis* der „Grande Révolution“ zu verteidigen und die Ideen von „Freiheit“, „Gleichheit“ und „Brüderlichkeit“ auch in andere Länder tragen zu müssen. Dies erklärte ebenfalls den besonderen Charakter der französischen Besatzung: Die siegreichen französischen Truppen und insbesondere der „große Bewegter“⁵ Napoleon eroberten nicht nur Territorien, sondern stürzten dort im Namen der Ideen von 1789 und unter Missachtung aller hergebrachten Legitimität auch die traditionellen Herrscher und führten mittels Code Civil sowie Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen das eigene Gesellschaftsmodell ein. Gleichzeitig provozierten dieses revolutionäre Prinzip

¹ Charles K. Webster, *The Congress of Vienna 1814–1815*, London 1919.

² Vgl. Charles Esdaile, *The French Wars 1792–1815*, London 2001; Edgar Wolfrum, *Krieg und Frieden in der Neuzeit. Vom Westfälischen Frieden bis zum Ersten Weltkrieg*, Darmstadt 2003, S. 49–65; Claire Gantet/Bernhard Struck, *Revolution, Krieg und Verflechtung 1789–1815*, Darmstadt 2008, S. 72–117, S. 167–185.

³ Vgl. Wolfgang Kruse, *Der Erste Weltkrieg*, Darmstadt 2009; Jean-Jacques Becker/Gerd Krumeich, *Der Große Krieg. Deutschland und Frankreich 1914–1918*, Essen 2010; Elise Julien, *Der Erste Weltkrieg*, Darmstadt 2014.

⁴ Vgl. Heinz Gollwitzer, *Ideologische Blockbildung als Bestandteil internationaler Politik im 18. und 19. Jahrhundert*, in: *Historische Zeitschrift*, 201 (1965), S. 306–333.

⁵ Ders., *Geschichte des weltpolitischen Denkens*, Bd. 1: *Vom Zeitalter der Entdeckungen bis zum Beginn des Imperialismus*, Göttingen 1972, S. 314.

und seine philosophischen Vordenker aus der Zeit der Aufklärung die Entstehung einer Gegenbewegung – jene des Konservatismus, den Edmund Burke mit seinen 1790 veröffentlichten „Reflections on the Revolution in France“ begründete. Er inspirierte wiederum die antifranzösische und antinapoleonische Koalition, deren Ziel die weitgehende Wiederherstellung des Ancien Régime war.

Im Ersten Weltkrieg hatte es ebenfalls zwei ideologische Lager gegeben, am Ende sollten es sogar drei sein: Bei Kriegsausbruch 1914 einerseits die Mittelmächte, angeführt durch das Deutsche Reich, die sich mit den „Ideen von 1914“ ein antiwestliches Kampfprogramm gaben,¹⁶ das sich gegen die Demokratie, gegen den Liberalismus und gegen die westliche Kultur richtete, die als „Zivilisation“ diskreditiert wurde; andererseits die Entente mit Frankreich, Großbritannien und zunächst Russland sowie ab 1917 auch mit den USA an der Spitze, die sich in einem legitimen Verteidigungskrieg gegen die deutsche Aggression sah und deren westliche Mitglieder zudem glaubten, die Demokratie gegen den Despotismus verteidigen zu müssen. Die Situation verkomplizierte sich noch zusätzlich, als Russland im Zuge der Oktoberrevolution zum völlig neuen bolschewistischen Gegenentwurf sowohl zu den „Ideen von 1914“ als auch zu jenen des Westens mutierte.

Schließlich gab es noch eine weitere Parallele zwischen den beiden Kriegen und den ihnen folgenden Neuordnungsversuchen in Wien 1814/15 und in Paris 1919/20: der Wille der Beteiligten, einen dauerhaften Frieden zu schaffen, der das durch die vorangegangenen großen Konflagrationen entstandene Chaos wieder ordnen sollte. Deshalb versammelten sich in Wien wie in Paris Vertreter fast aller kriegsführenden Parteien, angeführt von ihren lei-

tenden Politikern, wenn nicht sogar von ihren Staatsoberhäuptern: in Wien Klemens Wenzel Lothar Nepomuk, Fürst von Metternich für Österreich, Robert Stewart Viscount Castlereagh für Großbritannien und Charles-Maurice de Talleyrand für Frankreich, aber ebenso die Kaiser Franz I. von Österreich und Alexander I. von Russland sowie der preußische König Friedrich-Wilhelm III.; in Paris Frankreichs Regierungschef Georges Clemenceau, der britische Premier David Lloyd George, Italiens Ministerpräsident Vittorio Emanuele Orlando und US-Präsident Woodrow Wilson.¹⁷

Überdies waren die beiden Konferenzen ähnlich organisiert. Es gab ein Führungsgremium der vier wichtigsten Siegermächte – in Wien: Großbritannien, Russland, Österreich und Preußen; in Paris: die USA, Großbritannien, Frankreich und Italien. Diese „Großen Vier“ trafen jeweils alle Vorentscheidungen im Hinblick auf die jeweiligen Nachkriegsordnungen. Dabei konnten sie sich in beiden Fällen wiederum auf Expertenkommissionen stützen, die über Detailfragen berieten.

Unterschiedliche Wege

Jenseits dieser Parallelen fielen allerdings die Antworten der Entscheidungsträger in Wien und Paris auf die Frage nach den Bedingungen für eine stabile Nachkriegsordnung und folglich auch für die neue Friedenskultur gänzlich unterschiedlich aus. Ungeachtet erheblicher Differenzen über Detailfragen, die in der Sachsen-Polen-Frage kurzzeitig sogar zu einem neuen militärischen Konflikt zu eskalieren drohten, war der Wiener Kongress durch eine bemerkenswerte Eintracht geprägt: Nach fast einem Vierteljahrhundert des Krieges und gesellschaftlicher Umstürze war das gemeinsame

¹⁶ Vgl. Klaus von See, Die Ideen von 1789 und die Ideen von 1914. Völkisches Denken in Deutschland zwischen Französischer Revolution und Erstem Weltkrieg, Frankfurt/M. 1975; Kurt Flasch, Die geistige Mobilmachung. Die deutschen Intellektuellen und der Erste Weltkrieg, Berlin 2000; Steffen Bruendel, Volksgemeinschaft oder Volksstaat. Die „Ideen von 1914“ und die Neuordnung Deutschlands im Ersten Weltkrieg, Berlin 2003; Sven Oliver Müller, Die Nation als Waffe und Vorstellung. Nationalismus in Deutschland und England im Ersten Weltkrieg, Göttingen 2003; Heinrich August Winkler, Der lange Weg nach Westen, Bd. 1: Deutsche Geschichte vom Ende des Alten Reiches bis zum Untergang der Weimarer Republik, München 2000, S. 336–355.

¹⁷ Vgl. Ch. K. Webster (Anm. 1); Winfried Baumgart, Vom Europäischen Konzert zum Völkerbund, Darmstadt 1987, S. 56–143; Jörg Duppler/Gerhard P. Gross (Hrsg.), Kriegsende 1918. Ereignis, Wirkung, Nachwirkung, München 1999; Nicolas Beaupré, Das Trauma des Großen Krieges 1918–1932/33, Darmstadt 2009, S. 50–56; Anselm Doering-Manteuffel, Die Deutsche Frage und das europäische Staatensystem 1815–1871, München 2010, S. 1–7, S. 74–80; Heinz Duchhardt, Der Wiener Kongress. Die Neugestaltung Europas 1814/15, München 2013; Wolf D. Gruner, Der Wiener Kongress 1814/15, Stuttgart 2014; Reinhard Stauber, Der Wiener Kongress, Wien–Köln–Weimar 2014; Thierry Lentz, 1815. Der Wiener Kongress und die Neuordnung Europas, München 2014.

Ziel der Unterhändler, jede Wiederauflage der Französischen Revolution zu verhindern. Denn eine solche würde, so zumindest die Schlussfolgerung aus der Erfahrung von 1792, unweigerlich in einen internationalen Konflikt münden.⁸

Um gleichermaßen erfolgreich Kriegs- und Revolutionsprophylaxe betreiben zu können, waren sie nicht nur bereit, beispielsweise in Frankreich oder auf dem ehemaligen Gebiet des Heiligen Römischen Reiches auf eine einfache Restauration des Ancien Régime zu verzichten, sondern auch, das besiegte Frankreich in die neue Nachkriegsordnung zu integrieren – bereits 1814 als Teilnehmer des Wiener Kongresses, dann 1815 als Mitglied der „Heiligen Allianz“ und ab 1818 schließlich auch als Partner innerhalb des Europäischen Konzerts.⁹ Dieser neue Großmächteklub sollte zugunsten einer kooperativen Konfliktregulierung mit den bisherigen egoistischen Traditionen der Außenpolitik brechen und über die Einhaltung der in Wien getroffenen Entscheidungen wachen, um im Falle etwaiger Verstöße gegen den Verursacher vorzugehen.¹⁰ Beides zusammen erklärt die lange Lebensdauer der Wiener Friedensordnung bis zum Vorabend des Ersten Weltkrieges: „In Wien vermied man (...) eine Gruppierung in Sieger und Besiegte (...) und richtete so das Interesse zumindest aller europäischen Großmächte auf die Erhaltung der etablierten Ordnung.“¹¹

Ein Jahrhundert später waren die Pariser Unterhändler weit von einem vergleichbaren Konsens entfernt.¹² Selbst Russland war we-

⁸ Vgl. Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics 1763–1848*, Oxford–New York 1994; Reiner Marcowitz, *Von der Diplomatengeschichte zur Geschichte der internationalen Beziehungen*, in: *Francia. Forschungen zur westeuropäischen Geschichte*, 32 (2005) 3, S. 77–100.

⁹ Vgl. ders., *Großmacht auf Bewährung. Die Interdependenz französischer Innen- und Außenpolitik und ihre Auswirkungen auf Frankreichs Stellung im Europäischen Konzert 1814/15–1851/52*, Stuttgart 2001, S. 23–73.

¹⁰ Vgl. Anselm Doering-Manteuffel, *Vom Wiener Kongress zur Pariser Konferenz. England, die deutsche Frage und das Mächtesystem 1815–1856*, Göttingen–Zürich 1991, S. 28–56; Wolfram Pyta (Hrsg.), *Das europäische Mächtekonzept*, Köln–Weimar–Wien 2009; Mark Mazower, *Die Welt regieren. Eine Idee und ihre Geschichte*, München 2013, S. 18–27.

¹¹ Heinz Duchhardt, *Gleichgewicht der Kräfte, Convencance, Europäisches Konzert*, Darmstadt 1976, S. 194f.

¹² Vgl. N. Beaupré (Anm. 7), S. 50–56.

gen der Oktoberrevolution von 1917 und des ein halbes Jahr später geschlossenen Separatfriedens von Brest-Litowsk mit den Mittelmächten von den Verhandlungen ausgeschlossen, und erst recht die Vertreter der Besiegten. Zudem herrschten zwischen den vier Hauptsiegermächten große Meinungsunterschiede über die zukünftige Nachkriegsordnung: Strebte der französische Ministerpräsident Clemenceau nach der deutschen Aggression vor allem die größtmögliche Schwächung Deutschlands an, ging es dem US-Präsidenten Wilson darum, einen reinen Siegfrieden zu vermeiden und mit dem Völkerbund eine neue Institution zu schaffen, die, weit effektiver als etwaige Gebietsabtretungen und Reparationen der Besiegten, einen neuerlichen Krieg verhindern sollte. Der britische Premierminister Lloyd George wiederum war an der Wiederherstellung der *balance of power* in Europa interessiert, also eines Mächtegleichgewichts, das Deutschland zwar schwächen, indes Frankreich nicht über Gebühr stärken sollte, und der italienische Ministerpräsident Orlando schließlich verfolgte den Plan einer Vergrößerung seines Landes aus den Trümmern der zerfallenen Habsburgermonarchie.

Entsprechend groß sollte ihre Enttäuschung über die Ergebnisse sein: Vor allem Frankreich fühlte sich keineswegs sicher vor einem neuen deutschen Angriff, und Italien trauerte seinen „Irredenta“ nach, während den neu entstandenen Staaten in Mittelost- und Südosteuropa wegen ihrer ethnischen Gemengelage eine permanente innere Instabilität und Grenzkonflikte drohten. Kurzum: Am Ende der Pariser Friedenskonferenz standen Abmachungen, die noch nicht einmal alle Siegermächte befriedigten, geschweige denn die Besiegten oder das isolierte Russland.

Zudem vermochte der neu gegründete Völkerbund die Mängel der Pariser Friedensordnung nicht zu kompensieren, im Gegenteil – er wurde geradezu zu deren Symptom: Zum einen gehörten ihm zwei so wichtige Großmächte wie Deutschland (ab 1926) und Russland beziehungsweise die Sowjetunion (ab 1934) erst relativ spät an, was ihn von Beginn an schwächte. Zum anderen traten ihm die USA gar nicht erst bei. Die europäische Entspannungspolitik wiederum, für die der Vertrag von Locarno von 1925 stand, blieb nur eine Episode. Befeuert durch einen verbreiteten Nationalismus obsiegten letztlich Miss-

trauen und Rivalität zwischen jenen Mächten, die den Status quo der Pariser Friedensordnung weitgehend kompromisslos wahren wollten, und jenen, die ihn in Gänze infrage stellten und schließlich selbst mit kriegerischen Mitteln zu revidieren bereit waren.¹³

Während also in den Jahrzehnten nach dem Wiener Kongress eine relativ stabile Nachkriegsordnung bestand,¹⁴ war das Pariser Friedenswerk durch eine permanente Spannung vor allem zwischen Siegern und Besiegten, aber teilweise auch zwischen den Siegern untereinander geprägt.¹⁵ Henry Kissinger hat darauf hingewiesen, dass es zwei Arten von Nachkriegsordnungen gibt – eine „legitime“ und eine „revolutionäre“:

„Legitimität schließt in sich ein, dass alle Großmächte im Großen und Ganzen eine bestimmte internationale Ordnung respektieren (...). Eine legitime Ordnung schließt Konflikte nicht aus (...), doch sie werden ausgefochten im Namen der bestehenden internationalen Struktur, und der nachfolgende Friede wird als besserer Ausdruck der ‚legitimen‘ allgemeinen Überzeugung gerechtfertigt. (...) Sobald eine Macht die internationale Ordnung oder die Art ihrer Legitimität ablehnt, werden die Beziehungen zwischen ihr und den anderen Mächten revolutionär. Dann geht es nicht um die Beilegung von Differenzen innerhalb eines gegebenen Systems, sondern dann geht es um das System selbst.“¹⁶

Insofern war die Wiener Nachkriegsordnung „legitim“, denn ihre Prinzipien und Regeln wurden von allen Akteuren, einschließlich dem besiegten Frankreich, respektiert und vorüberge-

hend aufflammende Konflikte im Rahmen des Europäischen Konzerts meistens konsensuell beigelegt. Die Pariser Nachkriegsordnung hingegen war von Beginn an „revolutionär“, weil zumindest eine Großmacht, Deutschland, den Status quo nachdrücklich verändern wollte – ein Ansinnen, dem sich in den 1930er Jahren Italien, Japan und die Sowjetunion anschlossen, womit die Ergebnisse der Pariser Friedenskonferenz endgültig obsolet wurden.

Zweierlei Kriege – Zweierlei Friedenskulturen

Wer sich die Unterschiede zwischen diesen beiden Friedenskulturen erklären will, muss bei allen zuvor aufgeführten Parallelen zunächst einmal die Unterschiede zwischen den beiden vorangegangenen Kriegen in den Blick nehmen. Derjenige, der zur französischen Niederlage von 1814 führte, wurde in letzter Konsequenz nicht gegen Frankreich insgesamt, sondern gegen Napoleon I. geführt.¹⁷ Die Verbündeten kämpften gegen den permanenten Eroberungstrieb des französischen Kaisers, der nicht bereit schien, eine internationale Ordnung zu akzeptieren, die ebenso den legitimen Interessen der übrigen Mächte Rechnung trug. Das erleichterte in der Nachkriegszeit die rasche Integration des Frankreichs der Restauration. Im Gegensatz dazu war der Erste Weltkrieg wirklich ein Krieg der Völker.¹⁸ Hieraus resultierte 1919 wiederum die Überzeugung der Sieger, nicht nur die Eliten, sondern die gesamte Bevölkerung der Besiegten bestrafen zu müssen. Wilsons Vision eines Verständigungsfriedens konnte sich dagegen nicht durchsetzen.¹⁹

Zudem gab es in diesem Zusammenhang noch einen anderen wichtigen Unterschied: Obwohl der Kampf gegen Napoleon I. in Spanien, Tirol und schließlich auch in Deutschland zeitweise durchaus Züge eines Volkskampfes annahm, blieb er jedoch am Ende ein traditioneller Krieg, der von den hergebrachten aristokratischen Eliten des Ancien Régime geführt wurde, die sich wiederum ihre Kriegsziele keineswegs von po-

¹³ Vgl. Peter Krüger, Die Außenpolitik der Republik von Weimar, Darmstadt 1985; Franz Knipping, Deutschland, Frankreich und das Ende der Locarno-Ära 1928–1931, München 1987; Gunther Mai, Europa 1918–1939. Mentalitäten, Lebensweisen, Politik zwischen den Weltkriegen, Stuttgart 2001; Reiner Marquardt, Weimarer Republik 1929–1933, Darmstadt 2012; N. Beaupré (Anm. 7), S. 68–92, S. 201–216.

¹⁴ Vgl. A. Doering-Manteuffel (Anm. 10); R. Marquardt (Anm. 9).

¹⁵ Vgl. Horst Möller, Europa zwischen den Weltkriegen, München 1998; Volker Berghahn, Europa im Zeitalter der Weltkriege, Frankfurt/M. 2002; N. Beaupré (Anm. 7), S. 93–103, S. 201–237.

¹⁶ Henry A. Kissinger, Das Gleichgewicht der Großmächte. Metternich, Castlereagh und die Neuordnung Europas 1812–1822, Zürich 1986 (1962), S. 8f.

¹⁷ Vgl. P. W. Schroeder (Anm. 8), S. 393 ff.; R. Marquardt (Anm. 9), S. 24 ff.

¹⁸ Vgl. N. Beaupré (Anm. 7), S. 19–37.

¹⁹ Vgl. Klaus Schwabe, Weltmacht und Weltordnung. Amerikanische Außenpolitik von 1898 bis zur Gegenwart, Paderborn 2007, S. 43–77; M. Mazower (Anm. 10), S. 128–152.

pulären Stimmungen vorschreiben ließen. Insofern markiert diese militärische Auseinandersetzung eine Scheidelinie – einerseits zwischen den Kabinettskriegen des frühneuzeitlichen Mächtesystems und den großen Volkskriegen des anbrechenden Zeitalters der Nationalstaaten; andererseits zwischen der Vorherrschaft der aus der Zeit des Absolutismus stammenden leichter steuerbaren Autokratien und den sich bald zunehmend Bahn brechenden, im Hinblick auf ihren Gefühlshaushalt schwerer kalkulierbaren Demokratien. Der Erste Weltkrieg war hingegen weitgehend durch den neuen Kriegs- und Gesellschaftstypus geprägt und erfasste die Bevölkerungen aller kriegführenden Staaten, sodass sich zunehmend ein absoluter Hass auf den Gegner entwickelte – ein Hass, der Züge einer veritablen Feindideologie annahm, zumal er auf allen Seiten von der Kriegspropaganda weiter angestachelt wurde.

Schließlich waren auch die jeweiligen Friedenskonferenzen völlig verschieden: Der Wiener Kongress war „ein europäischer Friedensvollzugskongress“;²⁰ der eigentliche Friedensschluss mit Frankreich war bereits im Mai 1814 erfolgt und zudem in relativ milder Form, sodass er zumindest von der neuen französischen Führung akzeptiert wurde.²¹ Den Unterhändlern in Paris wiederum oblag hundert Jahre später tatsächlich die schwierige Aufgabe, überhaupt erst einen Frieden auszuhandeln. Auch versammelten sich in Wien noch einmal die Repräsentanten des Ancien Régime.²² Ungeachtet einzelner Querelen herrschte in dieser sozialen Schicht eine grenzüberschreitende Solidarität, die durch die vorangegangene gemeinsam bestandene Herausforderung noch verstärkt wurde und die in der pompösen Festkultur während des Wiener Kongresses ihre sinnliche Bekräftigung, ja Wiederauferstehung erfuhr. Ein Jahrhundert später war in Paris von einer solchen ideellen und sozialen Homogenität nichts mehr zu spüren. Im Gegenteil: Hier dominierten oft egoistische Nationalinteressen und krude Ressentiments.

²⁰ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 1: Reform und Restauration 1789–1830, Stuttgart 1990, S. 543 f.

²¹ Vgl. Guillaume de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris 1974, S. 67 ff.; R. Marcowitz (Anm. 9), S. 44 f.

²² Vgl. Johannes Paulmann, *Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg*, Paderborn 2000, S. 108–130; H. Duchhardt (Anm. 7), S. 62–70; R. Stauber (Anm. 7), S. 205–237.

Die heutige Geschichtsschreibung erkennt sowohl die relative Weisheit jener an, die sich 1814/15 in Wien versammelten, als auch die Zwänge, denen die Unterhändler in Paris 1919/20 unterlagen.²³ Das war zunächst mitnichten der Fall: Zeitgenössisch wurden die Ergebnisse des Wiener Kongresses zumindest von liberalen Kritikern als ein rückwärtsgewandtes Geschacher um Einfluss und Territorien diskreditiert. Im Zeichen der aufkommenden Nationalstaaten wurde auch die Wiener Absage an den Gedanken des Selbstbestimmungsrechts der Völker kritisiert. Erst nach den beiden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts brach sich zunehmend die Erkenntnis Bahn, dass der Wiener Kongress immerhin eine lang andauernde Friedensphase eingeleitet hatte. Folgerichtig wurden nun die Akteure der Pariser Friedenskonferenz und die von ihnen geschaffene Nachkriegsordnung kritisiert, weil sie offenbar nur den Boden für einen neuen „Großen Krieg“ bereitet hatten. Zwischenzeitlich ist auch dieses Urteil milder geworden, weil anerkannt wird, dass die Politiker in Paris nicht wie jene in Wien der öffentlichen Meinung in ihren Ländern mit Gleichgültigkeit begegneten und sich in der neu angebrochenen „Zeit der Ideologien“²⁴ auch nicht frei von dem verbreiteten politischen Freund-Feind-Denken machen konnten.

Gleichzeitig ist die Wiener Nachkriegsordnung mittlerweile geradezu zum „kollektiven Sicherheitssystem“ und damit zum Vorreiter multi- und supranationaler Strukturen unserer Tage überhöht worden.²⁵ Das ist einerseits nachvollziehbar: Wie der spätere Völkerbund und die heutigen Vereinten

²³ Vgl. H. Duchhardt (Anm. 11), S. 161–196; A. Dörring-Manteuffel (Anm. 7), S. 74–80, S. 124–128; H. Möller (Anm. 15), S. 164–175; W. D. Gruner (Anm. 7), S. 213–240. Siehe auch Eva Maria Werners Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

²⁴ Karl Dietrich Bracher, *Zeit der Ideologien. Eine Geschichte politischen Denkens im 20. Jahrhundert*, Stuttgart 1982.

²⁵ Vgl. bspw. Wolfram Pyta, *Konzert der Mächte und kollektives Sicherheitssystem. Neue Wege zwischenstaatlicher Friedenswahrung in Europa nach dem Wiener Kongress*, in: *Jahrbuch des Historischen Kollegs* 1996, München 1997, S. 133–173; Matthias Schulz, *Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat 1815–1860*, München 2009.

Nationen versuchte das Europäische Konzert nach 1815, die anarchischen und zentripetalen Tendenzen der internationalen Politik durch verbindliche (Rechts-)Normen und Zwangsmechanismen auszugleichen.

Andererseits ist diese Analogie aber gleich in mehrfacher Hinsicht überspitzt: *Erstens* fehlten dem Europäischen Konzert wesentliche Attribute der kollektiven Sicherheitssysteme des 20. und 21. Jahrhunderts – die breite Basis in der Völkergemeinschaft, die Institutionalisierung und Permanenz der Beratungen, das differenzierte Sanktionsinstrumentarium.

Zweitens verkennt die heute verbreitete Idealisierung des Europäischen Konzerts dessen Realität: Eine alle Großmächte einbeziehende Abstimmung im engeren Sinne wurde lediglich über wenige Jahre praktiziert – in Form der Treffen von Aachen (1818), Troppau (1820), Laibach (1821) und Verona (1822). Danach wurde sie durch den zunehmenden ideologischen Gegensatz zwischen Ost- und Westmächten in der Frage eines etwaigen Interventionsrechts im Falle neuer Revolutionen konfliktuell aufgeladen: hier die aktionsbereiten Autokratien Russland, Österreich und Preußen, dort die zurückhaltenderen Verfassungsstaaten Großbritannien und Frankreich. Dadurch zerfiel der regelmäßige Konzertierungsmechanismus erneut zum reinen Ad-hoc-Krisenmanagement, wobei statt Einstimmigkeit wechselnde Zweckbündnisse dominierten. So löste sich Großbritannien nicht nur aus Protest gegen dessen zunehmend reaktionäre Praxis aus den Verbindlichkeiten des Kongresssystems, sondern auch, um sich neue Märkte in den ehemaligen spanischen Kolonien in Südamerika zu erschließen sowie mit den neuen europäischen Verfassungsstaaten potenzielle Verbündete zu gewinnen. Und in der zweiten Hälfte der 1820er Jahre intervenierte Russland Seite an Seite mit den Westmächten zugunsten der griechischen Unabhängigkeitsbewegung und damit gegen den politischen und territorialen Status quo in Europa.

Durch den Übergang in die Ära der konflikt-, ja kriegsträchtigen, weil rein machtgestützten Realpolitik Mitte des 19. Jahrhunderts mit dem Krimkrieg von 1853 bis 1856 als erstem Höhepunkt, sowie schließlich in jene des Nationalismus verlor das in Wien be-

schworene gemeinsame *ius publicum europaeum* (europäisches öffentliches Recht) dann weiter an Bedeutung, sodass schließlich 1914 noch nicht einmal mehr die letzte verbliebene Leitidee dieser internationalen Friedenskultur, die Verhinderung eines neuen „Großen Krieges“, Konsens war. Nicht zuletzt ist *drittens* zu bedenken, dass der Preis für die relative Stabilität der Wiener Nachkriegsordnung die jahrzehntelange scharfe Repression der liberalen und nationalen Bewegungen in Europa war.

Lehren für die Gegenwart

Ist damit der positive Gehalt des Wiener Kongresses gänzlich relativiert? Keinesfalls: Die dortige Verständigungsbereitschaft und die rasche Reintegration des besiegten Frankreichs bleiben ebenso anerkennenswert wie die Einsicht in die Notwendigkeit multilateraler Abstimmung. Eine anachronistische Überhöhung ist gleichwohl fehl am Platze: Der Wiener Kongress und das Europäische Konzert gaben realiter weder im 20. Jahrhundert ein Vorbild ab – nicht 1919 in Paris, als Websters Auftragsstudie faktisch unbeachtet blieb, und erst recht nicht 1945 –, noch können sie es heute sein. Verbindendes Element zwischen dieser Vergangenheit und unserer Gegenwart bleibt allerdings die Erkenntnis, dass eine gleichermaßen mental-kulturelle und nationale Grenzen überschreitende Interaktions- und Kommunikationsfähigkeit, wie sie nach dem Wiener Kongress längere Zeit bestand, eine unabdingbare Voraussetzung für ein stabiles multipolares internationales System ist. Dies ist umso bedenkenswerter, als angesichts der aktuellen Dämonisierungs- und Ideologisierungstendenzen in der internationalen Politik „eine Meinungsdiplomatie“^{F6} droht, die den Dialog, ganz zu schweigen vom Ausgleich divergierender Interessen, erschwert, wenn nicht sogar unmöglich macht. Insofern lohnt es tatsächlich, des zweihundertsten Jahrestages des Wiener Kongresses zu gedenken.

^{F6} „Diplomatie als Geschäft handhaben“. Thierry Lentz im Gespräch mit Christoph Heinemann, 26. 9. 2014, www.deutschlandfunk.de/200-jahre-wiener-kongress-diplomatie-als-geschaeft-handhaben.694.de.html?dram:article_id=298615 (14. 4. 2015).

Heinz Duchhardt

Der Wiener Kongress und seine „diplomatische Revolution“. Ein kulturgeschichtlicher Streifzug

Was im 17. Annex der Wiener Kongressakte im Juni 1815 verbindlich geregelt wurde,¹ kam einer „diplomatischen Revolution“ nahe. Die den

Heinz Duchhardt
Dr. phil. habil., Dr. h. c., geb. 1943; Professor em. für Neuere Geschichte; bis 2011 Direktor des Leibniz-Instituts für Europäische Geschichte, bis 2015 Präsident der Max Weber Stiftung. heidu43@web.de

Kongress dominierenden Hauptmächte – die Signatarmächte des im Frühsommer 1814 geschlossenen Ersten Pariser Friedens (Russland, Großbritannien, Preußen, Spanien, Portugal und Schweden) sowie das sehr rasch zu diesem Mächtekartell wieder zugelassene Frankreich – hatten sich auf Anregung des französischen Außenministers Talleyrand im Dezember 1814 darauf verständigt, eine Kommission einzurichten, die sich mit dem Rang der Fürsten und ihrer Repräsentanten beschäftigte. Diese Kommission, der die Vertreter aller acht genannten Staaten angehörten, hatte insgesamt nur dreimal getagt und sich auf einen Bericht verständigt, der Mitte Januar 1815 dem zentralen Achterausschuss des Kongresses vorgelegt wurde.

Dass auf dem Feld des diplomatischen Ranges dringender Handlungsbedarf bestand, hatte seit Generationen nicht nur die jeweils Betroffenen, sondern auch die Autoren des Völkerrechts und der sich allmählich entwickelnden akademischen Disziplin der internationalen Beziehungen bewegt und zu einer Reihe von Werken zum „Theatrum Ceremoniale“ geführt.² Diplomatie und diplomatisches

Zeremoniell waren seit dem Zeitpunkt zu einem „internationalen“ Problem geworden, an dem die sich verfestigenden Gemeinwesen dazu übergegangen waren, mehr oder weniger regelmäßig Gesandte auszutauschen.³ Die Anfänge lassen sich in Italien lokalisieren, doch die Praxis des Diplomaten austauschs mit dem primären Ziel, Kriege zu verhindern und Auswege aus Krisensituationen zu finden, war rasch zu einer gesamteuropäischen Erscheinung geworden, der sich nach und nach auch die peripheren Staaten anschlossen. Die vielen Handbücher, die seit dem 17. Jahrhundert erschienen und sich mit dem „perfekten“ Diplomaten und seinen Qualitäten und Qualifikationen beschäftigten,⁴ waren freilich nur eine damit zusammenhängende Entwicklung; eine andere waren die Probleme, die sich vor Ort ergaben, wenn die Repräsentanten verschiedener fürstlicher Souveräne oder gar von Fürsten und Republiken zusammentrafen, sei es an einem Hof oder auf einem großen Kongress wie jenem in Wien.

Präzedenz als internationales Problem

Diese Probleme resultierten in erster Linie aus dem unterschiedlichen Rang, den die Entsendestaaten ihren Diplomaten beileigten, sowie aus den Unklarheiten, die hinsichtlich des Vorrangs, der „Präzedenz“, bestanden. An der Wende vom 15. zum 16. Jahrhundert war zwar die eine oder andere päpstliche Rangtabelle – insbesondere die Anmerkungen des Zeremonienmeisters Paris de Grassis⁵ – entstanden, um der Kurie über die Probleme und Unsicherheiten bei der Einstufung von Diplomaten aus der gesamten Christenheit hinwegzuhelfen. Diese hatten jedoch nie allgemeine Anerkennung gefunden. Konsens bestand allenfalls über den Vorrang kaiser-

¹ Johann Ludwig Klüber (Hrsg.), *Acten des Wiener Congresses in den Jahren 1814 und 1815*, Bd. 6, Erlangen 1816, S. 204–207.

² Dazu aus der rasch zunehmenden Spezialliteratur u. a. Milos Vec, *Zeremonialwissenschaft im Fürstentum*, Frankfurt/M. 1998.

³ Viel Material zu diesen Prozessen bei Pietro Gerbore, *Formen und Stile der Diplomatie*, Reinbek 1964. Vgl. zudem Wilhelm Janssen, *Die Anfänge des modernen Völkerrechts und der neuzeitlichen Diplomatie*, Stuttgart 1965.

⁴ Vgl. u. a. Abraham van Wicquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions*, Den Haag 1681; François de Callières, *De la manière de négocier avec les souverains*, Paris 1716.

⁵ P. Gerbore (Anm. 3), S. 87.

licher Diplomaten, aber dahinter entstand ein perpetuierliches Gerangel, zunächst vor allem zwischen Spanien und Frankreich, dann auch zwischen den anderen Mächten, die eine öffentliche Aufwertung und Rangerhöhung anstrebten. Im 17. und frühen 18. Jahrhundert hatten sich solche Ambitionen von Mächtegegn-Aufsteiger-Staaten gehäuft – sei es von Schweden oder Polen, von Dänemark oder Russland, von den Niederlanden oder Preußen.

In der Staatenfamilie bestand auch weitgehend Einigkeit darüber, dass das Recht zur Entsendung von „Ambassadeuren“ ausschließlich den gekrönten Häuptern zustand, also vor allem nicht den Republiken wie den niederländischen Generalstaaten oder der Eidgenossenschaft. Wie aber waren Gemeinwesen zu behandeln und einzuordnen, die nach eigenem Selbstverständnis königliche Parität hatten, wie Venedig oder Savoyen, das seit den 1630er Jahren mit abenteuerlichen Argumentationsketten Königsgleichheit beanspruchte, aber erst im frühen 18. Jahrhundert mit der Königskrone ausgestattet wurde? Schon im Ancien Régime entwickelte sich ein fein abgestuftes, drei Ränge umfassendes System diplomatischer Rangstufen, die aber immer dann infrage standen, wenn niedrigrangige Diplomaten von Großmächten mit höherrangigen Diplomaten beispielsweise von Republiken zusammentrafen. Natürlich präferierten auch die Reichsfürsten mit den Kurfürsten an der Spitze „Königsgleichheit“ und fochten lange Kämpfe aus, um darin bestätigt zu werden. Der Rang eines Diplomaten war nicht zuletzt auch ein politisches Signal: Schickte Frankreich einen bloßen Gesandten an einen Hof, an dem traditionellerweise ein Ambassadeur amtierte, sollte damit natürlich etwas zum Ausdruck gebracht werden.

Da das System der Rangtabellen nicht funktionierte und es keine Instanz gab, die alternative Regeln aufstellte, verlagerte sich der Wettstreit der Staaten – sofern nicht auf die Ebene des Krieges – auf die Ebene des Zeremoniells: Präzedenz wurde zum Schlüsselbegriff des Staatenlebens und der Staatenkonkurrenz. Streitigkeiten an dritten Orten gab es zuhauf. Über diese teils blutigen Auseinandersetzungen insbesondere zwischen spanischen und französischen Diplomaten in London Mitte des 17. Jahrhunderts, über deren trickreiche Bemühungen, der Gegenseite beim Besuch eines neu angekommenen Diplomaten den Rang

abzulaufen, Samuel Pepys köstlich berichtet,¹⁶ besonders häufig aber auch in Rom, einem Zentrum und Tummelplatz der frühneuzeitlichen Diplomatie und einem Ort, an dem die Päpste mit habsburgischen oder französischen Präferenzen einander abwechselten, drohten Kriege auszubrechen. Entschuldigungs- und Demutsakte wurden gefordert, und um solche Eklats zu vermeiden, gingen Diplomaten konkurrierender Staaten einander nicht selten ganz aus dem Weg – wenn denn der heimische Hof solche Akte politischer Klugheit erlaubte. Der Hof Ludwigs XIV. hatte dies sogar erzwungen: Spanische Diplomaten erschienen seit den 1660er Jahren grundsätzlich nicht mehr zu offiziellen Veranstaltungen, an denen französische Kollegen teilnahmen.

Natürlich brachen längst nicht immer die Diplomaten vor Ort solche Konflikte vom Zaun: Es waren die jeweiligen Fürsten, die die Dinge auf die Spitze trieben und aus einem Sessel mit Lehne oder einem Teppich, aus einer Karosse mit acht Pferden oder aus einer Anrede in der eigenen oder einer dritten Sprache eine Staatsaffäre machten, um vermeintliche Positionsvorteile im ewigen Ringen der Staaten um ihren Platz in der Hierarchie zu erwirken. Die diplomatischen Beziehungen zwischen der Kurie und Frankreich lagen im 18. Jahrhundert über viele Monate hinweg brach, da man dem französischen Botschafter eine lange Zeit benutzte Loge in der römischen Oper vorenthielt. Die Fürsten des 17. und 18. Jahrhunderts waren von einem unstillbaren monarchischen Ehrgeiz geprägt, von einer geradezu manischen Sucht nach Prestige. Dem hatten ihre Diplomaten in adäquater Weise möglichst massiv Ausdruck zu verleihen. Die Festlichkeiten, die Diplomaten an ihrem jeweiligen Dienort anlässlich dynastischer Ereignisse ihres Entsendestaates, militärischer Erfolge oder Friedensschlüsse in Szene setzten, die Feuerwerke, Illuminationen und Bälle sind Legion und geradezu zu einem Kennzeichen jener Epoche geworden, die man lange als die des Absolutismus bezeichnet hat. Und die Konkurrenz war besonders inspirierend, wenn Diplomaten – wie während der großen Friedenskongresse der Vormoderne – gewissermaßen Haus an Haus wohnten und nicht nur das städtische Publikum durch ihre Aktivitäten zu beeindrucken suchten,

¹⁶ Siehe Samuel Pepys, Tagebuch aus dem London des 17. Jahrhunderts, Stuttgart 1980, S. 96f.

sondern die ganze Welt. Dies geschah in Gestalt von Kupferstichen, die unmittelbar nach einem Event herausgebracht wurden.⁷

Die Kunst, Frieden zu schließen

Im persönlichen Umgang verhielten sich die einander in befohlener Gegnerschaft gegenüberstehenden Diplomaten jedoch keineswegs wie Feuer und Wasser. Selbst bei Kriegszustand zwischen ihren Entsendestaaten war ihnen an dritten Orten ein zivilisierter Umgang durchaus gestattet, der gelegentlich sogar scharf mit den Spannungen unter Kollegen in der eigenen Delegation oder Mission kontrastierte. Bekannt ist beispielsweise der Fall, dass während eines französisch-spanischen Krieges ein französischer Botschafter in Rom seinen spanischen Amtskollegen vor einem geplanten Attentat gegen ihn warnte. Grundsätzliche Antipathien gab es gewiss auch. Die neuere Forschung hat jedoch den beachtlichen Grad an *common sense* unter den Protagonisten hervorgehoben, der auf ihrem Gefühl der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einer Funktionselite fußte,⁸ die zu einem guten Teil aus Fachleuten bestand, die immer wieder aufeinandertrafen, sich gut kannten und auch familiär miteinander verkehrten. Sie wussten den anderen einzuschätzen und hatten ein Gespür dafür, wann Weiterverhandeln noch lohnte oder die rote Linie überschritten war. Die Diplomaten etwa auf den Friedenskongressen der ludovizianischen Epoche waren eine Art Sozialkörper, die das Dienstliche, Soziale und Private klar voneinander zu trennen wussten und eine Kunst des Fintierens, des psychischen Drucks, des Bluffs zu entwickeln wussten, sodass in der französischen Forschung nicht zufällig von der „Kunst des Verhandeln“ und der „Kunst des Friedensschließens“ die Rede ist.⁹

Die Diplomaten auf den Friedenskongressen standen für eine begrenzte Zeit im Licht der Öffentlichkeit, solche Posten waren daher durchaus begehrt. Dies traf aber längst nicht

⁷ Vgl. bspw. Anja Stiglic, *Ganz Münster ist ein Freudental ...*, Münster 1998.

⁸ Vgl. bspw. Matthias Köhler, *Strategie und Symbolik. Verhandeln auf dem Kongress von Nimwegen, Köln–Weimar–Wien 2011*.

⁹ Lucien Bély, *L'art de la paix en Europe, Paris 2007*; Christoph Kampmann et al. (Hrsg.), *L'art de la paix. Kongresswesen und Friedensstiftung im Zeitalter des Westfälischen Friedens*, Münster 2011.

auf jeden Auslandsposten zu. Anders als heute, wo Angehörige des Auswärtigen Dienstes sowohl von der Besoldung als auch vom gesellschaftlichen Ansehen her zur oberen Etage der Funktionselite zählen, war das in der Vormoderne längst nicht so eindeutig. Die Besoldung war, wenn überhaupt eine gewährt wurde, in aller Regel mäßig und entsprach längst nicht den vielen Repräsentationsaufgaben, sodass für viele adlige Diplomaten ein Auslandsposten eher ein Zuschussgeschäft war, das man möglichst bald wieder hinter sich bringen wollte. Hinzu kam, dass längere Auslandsaufenthalte die Nähe zu Hof und Herrscher relativierten. Diese war für die Adligen jedoch elementar wichtig, weil sie nur durch ständige Präsenz von Ehrentiteln, Pfründen und symbolischem Kapital profitieren konnten, die für ihre Familien gesellschaftlich und wirtschaftlich unverzichtbar waren. Die österreichischen Adligen des 17. Jahrhunderts mussten daher manchmal geradezu zur Übernahme eines Auslandspostens geprügelt werden.¹⁰ Zu diesem unterschweligen Frust der oft hochadligen Diplomaten, die die „prominenten“ Missionen besetzten und bei Kongressen als *primarii* fungierten, gesellten sich andere Probleme, die in den sozialen Unterschieden zu und den Differenzen mit den nachdrängenden bürgerlichen Juristen gründeten, die oft genug auch für alternative politische Optionen standen. Eine Delegation auf einem Friedenskongress oder eine Mission in einem Drittland war nicht selten ein fragiles und eher inkohärentes Gebilde.

Seit dem letzten Drittel des 17. Jahrhunderts verdichtete sich die diplomatische Vernetzung des Kontinents. Auch Russland begann meist mittels ausländischer Fachleute seine diplomatische Präsenz deutlich auszubauen, vermochte aber mit dem hohen Grad an Repräsentanz etwa Frankreichs oder der Niederlande zunächst nicht Schritt zu halten. Beschränkt wurde die (kostenträchtige) ständige Präsenz der Staaten in Drittstaaten regelmäßig durch Grad und Potenzial gemeinsamer Interessen – und im Fall der Kurie auch durch den Glauben: Erst kurz vor der Französischen Revolution begann das Papsttum, auch in protestantischen Staaten Missionen einzurichten. Dass die ständigen Diplomaten an den Höfen den Lauf der Dinge wirklich einmal in eine

¹⁰ Vgl. Mark Hengerer, *Kaiserhof und Adel in der Mitte des 17. Jahrhunderts*, Konstanz 2004.

andere Richtung lenkten, war eher die Ausnahme. Ein markantes Beispiel ist die Mission des Grafen Kaunitz nach Versailles in den frühen 1750er Jahren. Ihm gelang, was undenkbar schien und worum sich andere Diplomaten seit Generationen vergeblich bemüht hatten: die Aussöhnung zwischen den beiden „klassischen“ Antagonisten der Vormoderne, dem habsburgischen und dem französischen Hof.

Neben Aufwand und Durchsetzung der Präzedenz war die Sprache ein weiteres wichtiges Feld des interstaatlichen Wettbewerbs. In der frühen Neuzeit zog sich die Lingua franca der Antike und des Mittelalters, das Lateinische, nach und nach zurück, ohne durch eine neue Lingua franca abgelöst zu werden. Auf den großen Friedenskongressen der Vormoderne fand daher ein regelmäßiges Tauziehen um die Sprache der Schlusssdokumente statt. Die deutschen Teilnehmer an solchen Kongressen protestierten teils mit, zunehmend jedoch ohne Erfolg gegen eine gewisse Frankophonisierung des zwischenstaatlichen Lebens – aber das galt lange, bis zum Utrechter Frieden 1713 und dem Übergang Spaniens in bourbonische Hände, beispielsweise auch für Spanien. Die Westfälischen Friedensschlüsse wurden noch in lateinischer Sprache ausgefertigt, der Vrede van Munster in niederländischer (!) und spanischer; in den Verträgen zum Frieden von Utrecht dominierte dann das Französische, doch das Reich bestand darauf, dass der ergänzende Friede von Baden 1714 in lateinischer Sprache gefasst wurde.

In Wien 1815, um zu unserem Ausgangspunkt zurückzukehren, gab es keine Diskussionen mehr um die Sprache: Die Verhandlungen fanden in aller Regel auf Französisch statt, wobei die mäßigen Französischkenntnisse des britischen Außenministers Castlereagh, die gelegentlich sogar Hilfen notwendig machten, negativ auffielen. Es war keine Frage, dass auch die Kongressakte auf Französisch ausgefertigt würde. Letztendlich lag nach einer Verhandlungszeit von „nur“ neun Monaten ein präsentables Ergebnis vor: ein Dokument, das die europäische Staatenlandschaft neu schnitt und für die Mitte des Kontinents eine staatsrechtliche Lösung zustande brachte, die zwar die Hoffnungen vieler Liberaler und dem Modell des Alten Reiches verbunden Gebliebener sowie jener, die sich einen stärker bundesstaatlichen Charakter gewünscht hätten, enttäuschte, aber dennoch etliche Jahrzehnte bestehen

sollte. Dies hatte sicher nicht nur etwas mit Napoleons „Hundert Tagen“ zu tun, die einen heilsamen Druck auf die Minister und Diplomaten ausübten, sondern auch damit, dass in Wien von Anfang an Etikette- und Präzedenzstreitigkeiten unterbunden worden waren.

Wiener Rangkommission

Nach all den frustrierenden Erfahrungen der Streitigkeiten im 17. und 18. Jahrhundert sowie den endlosen Diskussionen über die Abstufungen diplomatischer Ränge schien die Zeit reif für eine neue Ordnung in der Diplomatie. Fast alle der in Wien versammelten Minister und Diplomaten wurzelten im Ancien Régime und wussten genau, wie sehr in früheren Zeiten die Auseinandersetzungen zwischen Diplomaten den Gang der Verhandlungen immer wieder aufgehalten und sogar bis an den Rand von Kriegen geführt hatten. Sie alle hatten durch ihre Ausbildung oder die Lektüre einschlägiger Abhandlungen und Aktensammlungen eine präzise Vorstellung davon, was in der Vergangenheit die Diplomatie zu einem Exerzierfeld staatlichen Neben- und Gegeneinanders gemacht hatte. Von Talleyrand, der zwischen 1800 und 1806 den französischen auswärtigen Dienst reorganisiert und auch die Wiener Rangkommission angeregt hatte, wissen wir, dass er über die Auseinandersetzungen auf dem Westfälischen Friedenskongress wohlinformiert war; auch der preußische Gesandte Wilhelm von Humboldt und sein österreichischer Kollege Johann von Wessenberg, um nur diese beiden Mitglieder der Wiener Rangkommission zu nennen, hatten sich in Göttingen beziehungsweise Straßburg ausgiebig mit Geschichte und Staatsrecht beschäftigt und tiefe Einblicke in die einschlägigen Probleme der Vergangenheit gewonnen. Vor diesem Hintergrund war es sicher eine weise Entscheidung der Wiener Protagonisten, von vornherein auf alle Rangunterschiede und zeremoniellen Formen zu verzichten. „Wohl auf keinem Congreß der drei letzten Jahrhunderte“, so formulierte es der Publizist Johann Ludwig Klüber, „empfing die Göttin des Ceremoniels und der Etiquette so wenig Huldigungen, als auf dem wiener.“¹¹

¹¹ Johann Ludwig Klüber, Uebersicht der diplomatischen Verhandlungen des wiener Congresses, Erlangen 1816, S. 163.

Die Kommission wandelte von Anfang an ihren Auftrag ab, der auch den Rang der Souveräne umfasste, und konzentrierte sich auf den der Diplomaten. Es kam in den insgesamt nur drei Sitzungen zu etlichen Kontroversen, etwa über die Notwendigkeit beziehungsweise die Anzahl der Klassen und Abstufungen von Diplomaten. Am Ende setzte sich das „Dreiermodell“ durch, das sich faktisch schon am Ende des Ancien Régime weitgehend etabliert hatte und von den russischen, preußischen, schwedischen, französischen und österreichischen Vertretern bevorzugt wurde. Die im März erzielte Einigung ging als Artikel 118 der Anlage 17 in die Kongressakte ein.

Fortan sollte es also drei Rangklassen geben: (1) Botschafter (Ambassadeure), Legaten und Nuntien mit Repräsentativcharakter, also dem Recht, ihren Souverän zu vertreten und mit dem empfangenden Staatsoberhaupt direkt zu kommunizieren; (2) Gesandte (Envoyés) und Minister, die beim empfangenden Souverän akkreditiert wurden, und (3) Geschäftsträger (Chargés d'affaires), die beim jeweiligen Außenministerium akkreditiert wurden. Dabei blieb jedem Staat anheimgestellt, mit welchem Rang er seine Diplomaten auf ihre Außenposten schickte. Die Vereinbarung enthielt aber noch einen weiteren entscheidenden Passus: Innerhalb jeder Klasse sollte das Datum der Überreichung des Beglaubigungsschreibens das Kriterium für die hierarchische Einordnung des Amtsträgers sein und nicht mehr Familienpakte oder Allianzen zwischen den involvierten Höfen, die „Macht“ eines Staates oder sein Alter. Das war der Durchbruch zu mehr Rationalität im diplomatischen Verkehr und zur Gleichberechtigung der Staaten. In dieselbe Richtung zielte auch die Bestimmung, dass bei Verträgen, die von mehreren Staaten unterschrieben wurden, das Los über die Reihenfolge entscheiden sollte.

Aber so progressiv war das Konstrukt von 1815 dann doch (noch) nicht. Es blieben Diskriminierungen bestehen, die dem Grundsatz der Gleichheit aller Staaten deutlich zuwiderliefen, etwa die Begrenzung der Bestimmungen auf den Kreis der gekrönten Häupter. Die ehemaligen Generalstaaten, deren Diplomaten generationenlang zurückgesetzt worden waren, schätzten sich glücklich, nun zu diesem Kreis zu zählen, ebenso wie die von Napoleons Gnaden

zur Königswürde aufgestiegenen Bayern, Sachsen und Württemberg oder der welfische Kurfürst von Hannover, der während des Kongresses die Aneignung des Königstitels publik machte. Auch die (freilich nicht schriftlich formulierte) Einschränkung, dass nur Großmächte – also im Wesentlichen die „Großen Fünf“ von Wien – Botschafter entsenden konnten, störte den Eindruck der Rationalität erheblich. Diese Praxis sollte im Übrigen erst ab dem ausgehenden 19. Jahrhundert peu à peu überholt werden. Zugleich war mit Blick auf die Eidgenossenschaft und die Vereinigten Staaten die Einordnung der großen Republiken noch nicht schlüssig. Reste einer Zweiklassengesellschaft blieben unter den Staaten zu diesem Zeitpunkt also noch erhalten.

Zeremonialstreitigkeiten waren damit für die Zukunft immerhin weitgehend ausgeschlossen. Wie gewisse Differenzen jedoch schon angedeutet hatten, ließ sich das Wiener System noch optimieren. Dies sollte auf dem ersten Folgekongress geschehen: dem Konvent der Monarchen und Minister in Aachen 1818. Dort wurde das Losverfahren für die Reihenfolge der Unterschriftleistung der Staaten bei multilateralen Abkommen wieder aufgegeben und stattdessen das französische Alphabet zur Grundlage des staatlichen Miteinanders – „Autriche“ sollte fortan immer vor „Grande-Bretagne“ und „Russie“ rangieren. Dieses nochmalige Mehr an Rationalität, das bei der Unterzeichnung der Kongressakte in Wien übrigens schon zur Anwendung gekommen war, schloss „Missverständnisse“ aus. Dennoch war diese Regelung offen für Manipulationen: Nach den Pariser Vorortverträgen traten die Staaten 1922 in Genua zur ersten gemeinsamen Konferenz zusammen, die Sieger und Besiegte an einem Tisch zusammenführte. Dem französischen Alphabet entsprechend hätten ausgerechnet „Allemagne“ und „Autriche“ ganz oben stehen müssen, was die Siegermächte als unzumutbar empfanden. Daher verfielen sie auf den Trick, zwischen den „einladenden“ Staaten und den „eingeladenen“, also den Besiegten und Blockfreien, zu unterscheiden und nur innerhalb dieser beiden Gruppen das französische Alphabet anzuwenden. Seit der Gründung der Vereinten Nationen ist wiederum ein schleichender Prozess zu beobachten, in dem das englische Alphabet zunehmend das französische ablöst.

Die Wiener und Aachener Beschlüsse hatten darüber hinaus bestätigt, dass das „Diplomatische Corps“ – der Begriff ist bis heute nicht verbindlich definiert – eine Einheit war und letztlich auch als Einheit behandelt werden wollte. Die Praxis des 19. Jahrhunderts entsprach dem mehr und mehr, auch wenn ausgerechnet in Wien Metternich dem kollektiven Auftreten des Diplomatischen Corps immer einen Riegel hatte vorschieben wollen. Es entwickelte sich ein Zeremoniell, das die ursprünglich betonten Unterschiede zwischen erster und zweiter Klasse immer mehr in den Hintergrund treten ließ.¹² Traf ein neuer Missionschef an einem Auslandsposten ein und hatte er dem Souverän sein Kreditiv ausgehändigt, benachrichtigte er den Doyen des Diplomatischen Corps – in großen Teilen der „westlichen“ Welt völkergewohnheitsrechtlich der päpstliche Nuntius – und alle anderen Missionschefs vor Ort. Sobald diese geantwortet hatten, stattete er den höher- oder gleichrangigen einen Besuch ab und sah dem Besuch der niedrigerrangigen Missionschefs entgegen. Zudem wurde es im 19. Jahrhundert gängige Praxis, nach dieser ersten Kontaktaufnahme als Neuankömmling allen Mitgliedern des Corps einen Empfang zu geben, an dem in der Regel auch der Zeremonienmeister oder der Protokollchef der ortsansässigen Regierung mitwirkte.

Der Aufgabenbereich des Doyens war 1815 noch nicht festgelegt worden. Er entwickelte sich gewohnheitsrechtlich im 19. Jahrhundert und wurde im Wiener Übereinkommen über diplomatische Beziehungen von 1961 präzisiert. So überwacht der Doyen etwa die Respektierung der Diplomaten gewährten Vorrechte und Immunitäten und wird gegebenenfalls beim Gastgeberstaat vorstellig. Aber das Wiener Übereinkommen ging noch weiter, auch wenn es im Wesentlichen Selbstverständlichkeiten wie etwa die (schon in der Antike geläufige) Immunität der Diplomaten¹³ und die Exterritorialität ihres Dienstes noch einmal bestätigte: So regelte es beispielsweise den Prozess der Akkreditierung genauer und definierte eingehend den Diplomatenstatus, also den Personenkreis, der die diplomatischen Immunitäten genießt.

¹² Vgl. zum Folgenden insb. Jürgen Hartmann, Staatszeremoniell, Köln u. a. 2000³, Kapitel 4.9.

¹³ Vgl. Linda S. Frey/Marsha L. Frey, The History of Diplomatic Immunity, Columbus 1998.

Bis zum Inkrafttreten des Wiener Übereinkommens 1964 blieb das Völker(gewohnheits)recht in Bezug auf die Diplomatie im Prinzip auf der Grundlage, die die Staatsmänner auf dem Wiener und dem Aachener Kongress legten. Es wurde zwar weiterentwickelt, aber die entscheidenden Wegmarken – die Dreiteilung des Diplomatischen Corps sowie das Datum der Übergabe des Kreditivs und das französische Alphabet als Kriterien für die Einordnung der Diplomaten und der Staaten – sind bis heute gültig.¹⁴

Aber so vorbildhaft das diplomatische Zeremoniell in mancher Hinsicht sogar für das allgemeine Staatszeremoniell geworden ist, führt doch kein Weg an der Feststellung vorbei, dass sich die Rolle der Diplomatie verändert hat: Die persönlichen Treffen der Staatsoberhäupter und Regierungschefs haben eine nie dagewesene Dichte erreicht; moderne Kommunikationsmittel machen Nachrichtenbeschaffung und auch das Kommentieren des Geschehens im Empfängerstaat zunehmend entbehrlich; große Konzerne agieren international jenseits der diplomatischen Bühne; die EU hat ein konkurrierendes System der Repräsentanz in Drittstaaten aufgebaut. Zwar erfüllen die Diplomaten und ihre Botschaften für die vielen zwischenstaatlichen Probleme des Alltags von der Visaerteilung bis zur Hilfe bei der Akkreditierung von Einrichtungen des Entsendestaates weiterhin ihre Funktion, aber die großen Stunden der Diplomatie scheinen der Vergangenheit anzugehören – so zumindest die Kritiker und Skeptiker, die sich nicht zuletzt an den immensen Kosten reiben. Andererseits sind auf die Diplomaten im Ausland heute neue Aufgaben zugekommen, etwa im Bereich der Vorbereitung von Konferenzen oder auch der Betreuung nicht nur der Hauptstadt, sondern des gesamten Gastlandes. Die nationale Diplomatie wird sich, so ist zu prognostizieren, weder entbehrlich machen noch entbehrlich werden.

¹⁴ Erstaunlicherweise blendet die völkerrechtsgeschichtliche Studie von Robert Rie, Der Wiener Kongress und das Völkerrecht, Bonn 1957, das Thema völlig aus.

Konferenzdiplomatie in der Global Governance

Da viele Politikfelder wie die Handels-, Entwicklungs- oder Umweltpolitik nicht nur zwei oder drei Staaten betreffen, sondern ganze

Tanja Brühl
Dr. phil, geb. 1969; Professorin für Politikwissenschaft und Vizepräsidentin an der Goethe-Universität Frankfurt am Main, Theodor-W.-Adorno-Platz 6, 60323 Frankfurt/M. bruehl@soz.uni-frankfurt.de

Regionen oder gar die ganze Welt, kommen die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs regelmäßig auf internationalen Konferenzen zusammen. Dort vereinbaren sie gemeinsame Normen und Regeln, um grenzüberschreitende Probleme zu lösen. Was simpel und naheliegend klingt, gestaltet sich in der Realität jedoch schwierig: Meinungen und Interessen liegen in der Staatengemeinschaft oft weit auseinander, sodass die Verhandlungen sich nicht selten um den kleinsten gemeinsamen Nenner drehen und deren Ergebnisse von außen betrachtet dürftig erscheinen. Dennoch reißt die Liste internationaler Konferenzen nicht ab. Allein in diesem Jahr stehen im Rahmen der Vereinten Nationen mehrere Konferenzen an, von denen der im September in New York stattfindende Millenniumsgipfel¹ und die für November geplante Klimakonferenz in Paris nur die bekanntesten sind. Welchen Stellenwert nimmt die Konferenzdiplomatie also im globalen Regieren, in der *global governance* ein?

Ich zeige in diesem Beitrag zwei Entwicklungen auf. *Erstens* sind internationale Konferenzen nicht als einzelne Phänomene zu sehen. Sie sind vielmehr Ausdruck einer umfassenderen Institutionalisierung der internationalen Politik. *Zweitens* ist die Blütezeit der Konferenzdiplomatie und damit der zwischenstaatlichen Institutionalisierung vorüber. Während seit den 1970er Jahren große Hoffnung mit diesem *Governance*-Element verbunden war, zeigt sich heute zunehmend, dass globales Regieren auch jenseits der Konferenzdiplomatie und damit jenseits internationaler Organisationen stattfindet.

Absprachen über Angelegenheiten zwischen Herrschenden gab es schon in der Antike. Mit der Herausbildung des Westfälischen Staatensystems gewannen internationale Vereinbarungen an Bedeutung, da die innere und vor allem die äußere Souveränität mit den Friedensverträgen beziehungsweise der Nachkriegsordnung von 1648 anerkannt wurden.¹ Daraufhin bildete sich ein System von Absprachen und Symbolen heraus und wuchs die Kommunikation zwischen den verschiedenen Herrschaftsgebieten.² Der Wiener Kongress stellte eine wichtige Zäsur in der frühen Diplomatie dar. Hier übernahmen die europäischen Staaten erstmals gemeinsam Verantwortung für die Sicherung des Friedens und koordinierten ihr Vorgehen in wichtigen Bereichen wie dem Sklavenhandel oder der Flussschifffahrt.³ Sie legten Grenzen fest, die teils die geografische Lage vor den Eroberungen Napoleons wiederherstellten, teils aber auch neue, einigen Bevölkerungsgruppen willkürlich erscheinende Gebietszuordnungen schufen. Dies ging mit der Unterdrückung liberaler Bewegungen einher.

Dass der Wiener Kongress dennoch als Fortschritt angesehen werden kann, hängt mit dem Format des Zusammentreffens zusammen: Fast zweihundert Staatschefs, Monarchen, Fürsten und ihre Bevollmächtigten trafen sich, um gemeinsam über die Ordnung Europas zu diskutieren. Sie etablierten ein Konsultationssystem zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung und legten darüber hinaus die Grundlage für die moderne Diplomatie,⁴ woraufhin sich das Repräsentationsprinzip durchsetzte, wonach Diplomaten und Diplomaten unmittelbar den Staat repräsentie-

¹ Der Verweis auf 1648 ist symbolisch zu verstehen, da das Westfälische Staatensystem unterschiedlich stark ausgeprägt war. Der Terminus steht daher eher für ein Konzept als für eine historische Beschreibung. Zur Kritik an solchen Zäsuren vgl. Barry Buzan/George Lawson, Rethinking Benchmark Dates in International Relations, in: *European Journal of International Relations*, 20 (2014) 2, S. 437–462.

² Vgl. Bernhard Stahl, *Internationale Politik verstehen*, Opladen–Toronto 2014, S. 33.

³ Vgl. Volker Rittberger/Bernhard Zangl, *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*, Opladen 2003, S. 50.

⁴ Siehe auch Heinz Duchhardts Beitrag in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

ren und an dessen Weisungen gebunden sind.[¶] Bei den internationalen Konferenzen von heute treffen daher Diplomaten zusammen, um Regelungen für bestimmte Bereiche zu vereinbaren. Häufig haben diese Konferenzen eine hohe symbolische Bedeutung. So galt zum Beispiel der „Erdgipfel“ in Rio de Janeiro 1992 als Aufbruch in eine Zeit der nachhaltigen Entwicklung. Idealerweise fördern internationale Konferenzen durch die Kommunikation und Interaktion der Staaten das wechselseitige Vertrauen und schaffen so Stabilität.[¶]

Die internationale Konferenzdiplomatie nimmt unterschiedliche Formen an. Zumeist treffen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Staaten zu einem zuvor festgelegten Zeitpunkt und debattieren die auf der Tagesordnung stehenden Themen. Die Verhandlungen sind in der Regel ritualisiert. Hierzu zählen ein formeller Rahmen mit einer Sitzungsleitung, die eine Eröffnungsrede hält, sowie zuvor festgelegte, begrenzte Redezeiten für die einzelnen Rednerinnen und Redner, ein Wechsel aus Plenar- und Arbeitsgruppenphasen und ein fester Endpunkt der Verhandlungen. Entscheidungen werden bei internationalen Konferenzen meist im Konsens getroffen. Gestaltet sich dies aufgrund klarer Konfliktlinien und geringer Kompromissbereitschaft schwierig, kommt den letzten Stunden einer Konferenz häufig eine besondere Bedeutung zu. So konnten beispielsweise die Klimaverhandlungen in Kyoto 1997 nur durch ein symbolisches Anhalten der Uhr zu einem produktiven Ende gebracht werden. Die Ergebnisse internationaler Konferenzen werden zumindest in Teilen veröffentlicht, meist wird auch eine Überprüfung der Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen vereinbart, etwa im Rahmen einer Folgekonferenz. Idealerweise nehmen alle von dem Problem beziehungsweise einer Entscheidung betroffenen Staaten an den Verhandlungen teil.

Konferenzdiplomatie als Teil eines Institutionalisierungsprozesses

Während vom 17. bis zum 19. Jahrhundert internationale Konferenzen meist ad hoc stattfanden, etwa infolge einer Krise oder eines Krieges, ist die Konferenzdiplomatie seit dem 20. Jahrhundert eng an internationale Insti-

tutionen gebunden. Die Politikwissenschaft unterscheidet vier Formen internationaler Institutionen: Ordnungsprinzipien, Netzwerke, Regime und Organisationen.[¶] Internationale Ordnungsprinzipien sind grundlegende, konstitutive Normen der internationalen Beziehungen wie die Souveränität der Staaten. Sie können im Rahmen einer internationalen Konferenz vereinbart werden, aber auch durch andere Verfahren etabliert worden sein. Die anderen drei Institutionen stehen in einem engeren Verhältnis zur Konferenzdiplomatie. Internationale Netzwerke beruhen auf prozeduralen Normen und Regeln. So haben die G7-Staaten zwar beispielsweise festgelegt, dass sie sich jedes Jahr treffen, um Fragen der Weltwirtschaft zu besprechen. Welche Art der Weltwirtschaftspolitik dort vereinbart wird, bleibt hingegen offen.[¶]

Internationale Regime sind politikfeldspezifische Institutionen, die sich durch gemeinsame Prinzipien, Normen, Regeln und Verfahren auszeichnen, die das Verhalten der Akteure anleiten.[¶] Das wohl bekannteste Beispiel ist das Klimaregime, dessen Kern die 1992 verabschiedete Klimarahmenkonvention bildet. Diese hält als Norm fest, dass Treibhausgasemissionen auf einem Niveau zu stabilisieren sind, von dem keine gefährliche anthropogene Störung des Klimas ausgeht. Die konkreten Regeln wurden erst nachfolgend erarbeitet. In Kyoto wurde 1997 festgelegt, dass die Industrieländer ihre Emissionen im Durchschnitt um mindestens fünf Prozent senken sollen. Derzeit verhandeln die Vertreter der Staaten über die Folgevereinbarung.

Internationale Konferenzen sind ein integraler Bestandteil des Klimaregimes. Die Staaten einigten sich 1992 auf jährliche Treffen, um weitere Normen und Regeln zu erarbeiten beziehungsweise die Umsetzung bestehender Regeln zu überwachen. Diese an verschiedenen Orten der Welt stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen haben meist ein Leitthema: Die Klimakonferenz in Bali erarbeitete 2007 einen Zeitplan für die Klimapolitik nach Ablauf des Kyoto-Protokolls; 2009 in Kopenhagen hiel-

¶ Vgl. B. Stahl (Anm. 2), S. 34.

¶ Vgl. ebd., S. 36.

¶ Vgl. Bernhard Zangl/Michael Zürn, Frieden und Krieg, Sicherheit in der nationalen und postnationalen Konstellation, Frankfurt/M. 2003, S. 88.

¶ Vgl. ebd., S. 89.

¶ Vgl. Stephen D. Krasner, International Regimes, Ithaca 1983.

ten die Staaten fest, dass jeder Staat die Maßnahmen zur Begrenzung des durchschnittlichen Temperaturanstiegs auf zwei Grad Celsius selbst definiert; und in Cancún beschlossen die Staaten 2010 ein umfangreiches Maßnahmenpaket, das die vom Klimawandel besonders betroffenen Staaten unterstützen soll. An den Klimakonferenzen nehmen nicht nur Vertreter von Staaten, sondern auch verschiedener nichtstaatlicher Akteure teil.¹⁰ Zu Beginn der Klimakonferenzen waren vor allem im Umweltbereich aktive internationale Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wie Greenpeace, WWF oder das globale NGO-Netzwerk Climate Action Network (CAN) vertreten. Zunehmend sind auch Unternehmensverbände wie die in der Global Climate Coalition organisierte Kohle- und Öllobby oder der klimapolitikfreundliche Business Council for Sustainable Development bei den Klimaverhandlungen dabei. Hinzu kommen Vertreter lokaler Gruppen und Gemeinden sowie indigener Gemeinschaften, die ihre Perspektive einbringen möchten. Die Vertragsstaatenkonferenzen werden von einem eigens hierzu eingerichteten Klimasekretariat vorbereitet. Welche Ergebnisse jeweils erzielt werden, ist jedoch aufgrund der Situationsdynamik nicht voraussagbar.

Internationale Organisationen (IOs) stellen eine „Sonderform zwischenstaatlicher Kooperation“ dar.¹¹ Sie zeichnen sich dadurch aus, dass Staaten gemeinsam Normen und Regeln vereinbaren, die sodann handlungsleitend sind. IOs legen Verhaltensrollen fest und führen somit zu einer Angleichung „wechselseitiger Verhaltenserwartung (Erwartungsverläss-

¹⁰ Vgl. Tanja Brühl/Elvira Rosert, *Die UNO und Global Governance*, Wiesbaden 2014, S. 349; Marianne Beisheim, *Fit für Global Governance? Transnationale Interessengruppenaktivitäten als Demokratisierungspotential – am Beispiel der Klimapolitik*, Opladen 2004; Achim Brunnengräber (Hrsg.), *Zivilisierung des Klimaregimes. NGOs und soziale Bewegungen als Akteure der nationalen, europäischen und globalen Politik*, Wiesbaden 2011; Ingo Take, *NGOs im Wandel*, Wiesbaden 2002.

¹¹ Dirk Peters/Katja Freistein/Julia Leininger, *Theoretische Grundlagen zur Analyse internationaler Organisationen*, in: Katja Freistein/Julia Leininger (Hrsg.), *Handbuch Internationale Organisationen*, München 2012, S. 3–28. Im Folgenden verwende ich den Begriff IO für intergouvernementale, also zwischenstaatliche Organisationen. Nichtregierungsorganisationen gehören dagegen zu den privaten Akteuren beziehungsweise privaten *Governance*-Formen, die im letzten Abschnitt eingeführt werden.

lichkeit)“.¹² Die Normen und Regeln können problemfeldspezifisch sein und etwa Handels- oder Entwicklungsfragen in den Mittelpunkt stellen oder problemfeldübergreifend wie die Vereinten Nationen. In IOs werden Themen auf die internationale Tagesordnung gesetzt (*agenda setting*), neue Normen und Regeln ausgehandelt, Wege zu deren Umsetzung vereinbart und zunehmend auch Mechanismen wie Sanktionen und gerichtsähnliche Verfahren zu ihrer Durchsetzung beschlossen.¹³

IOs laden teils regelmäßig, teils zu besonderen Anlässen zu internationalen Konferenzen ein. Daher lohnt ein Blick auf die Entwicklung von IOs. Bis in die 1980er Jahre hinein nahm ihre Zahl stetig zu: Nachdem es in den 1920er bis 1940er Jahren fast konstant knapp siebenzig IOs gegeben hatte, stieg ihre Zahl nach dem Zweiten Weltkrieg rasant an: 1945 gab es 99 IOs, Anfang der 1970er Jahre waren es schon mehr als zweihundert;¹⁴ Mitte der 1980er Jahre lag die Zahl bei fast 380. In den Jahren 1987 bis 2001 kehrte sich die Entwicklung um: Die Zahl der IOs sank auf 232 und stieg danach nur leicht an. Rechnet man jedoch die Gründung von Tochterorganisationen mit ein, so steigt die Zahl von IOs auch seit den 1980er Jahren kontinuierlich an.¹⁵ Staaten arbeiten in IOs zusammen, um die wachsende Zahl grenzüberschreitender Probleme angemessen zu bearbeiten. Sie akzeptieren dabei IOs und somit auch internationale Konferenzen als geeignetes *Governance*-Instrument.¹⁶

Die vier verschiedenen Institutionentypen interagieren zunehmend miteinander. Daher nimmt die Zahl sogenannter Regimekomplexe zu. Es gibt also mehr sich teilweise überlappende, nicht hierarchisch zueinander ste-

¹² V. Rittberger/B. Zangl (Anm. 3), S. 50.

¹³ Vgl. Michael Barnett/Martha Finnemore, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca 2004; Beth A. Simmons/Lisa L. Martin, *International Organizations and International Institutions*, in: Walter Carlsnaes/Thomas Risse/Beth A. Simmons (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, London 1997, S. 192–211.

¹⁴ Vgl. D. Peters/K. Freistein/J. Leininger (Anm. 11), S. 4f.

¹⁵ Vgl. Andreas Hasenclever/Peter Mayer, *Einleitung: Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, in: Andreas Hasenclever/Klaus-Dieter Wolf/Michael Zürn (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht internationaler Institutionen*, Frankfurt/M. 2007, S. 9–37, hier: S. 17.

¹⁶ Vgl. D. Peters/K. Freistein/J. Leininger (Anm. 11), S. 5.

hende internationale Institutionen, die einen bestimmten Gegenstandsbereich regeln.¹⁷ Regimekomplexe wirken sich positiv auf ein Politikfeld aus, wenn die verschiedenen Vereinbarungen sich wechselseitig verstärken. Die beteiligten Institutionen können sich jedoch auch ausbremsen, wenn sie sich in Bezug auf Prinzipien, Normen und Regeln unterscheiden.¹⁸ Eine erfolgreiche *global governance* bedarf synergetischer Regimekomplexe und abgestimmter Verfahren bei der Initiierung internationaler Konferenzen.

Konferenzdiplomatie im Rahmen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (UN) sind eine internationale Organisation, die besonders oft das Format internationaler Konferenzen nutzt, um Fortschritte in der internationalen Norm- und Regelsetzung beziehungsweise deren Umsetzung zu erzielen. Der Griff zu diesem Mittel erklärt sich auch aus der Identität der UN als inklusive und transparente IO heraus. Die folgenden Beispiele stehen zugleich exemplarisch für die Interaktionsformen von internationalen Konferenzen und IOs.

Erstens war die Gründung der UN selbst Ergebnis einer internationalen Konferenz. Fünfzig Diplomaten diskutierten zwischen dem 25. April und dem 26. Juni 1945 in San Francisco den Entwurf der UN-Charta. Dieser war wiederum auf anderen internationalen Konferenzen, insbesondere in Dumbarton Oaks (1944) und Jalta (1945) erarbeitet worden. In San Francisco arbeiteten auch nichtstaatliche Akteure mit, rund hundertsechzig NGOs hatten sich erfolgreich um einen Platz bemüht.¹⁹ Internationale Konferenzdiplomatie hat hier, wie auch in anderen Fällen, zur Gründung einer IO geführt.

¹⁷ Vgl. Kal Raustiala/David G. Victor, The Regime Complex for Plant Genetic Resources, in: International Organizations, 55 (2004), S. 277–309.

¹⁸ Vgl. Amandine Orsini/Jean-Frédéric Morin/Oran Young, Regime Complexes: A Buzz, a Boom or a Boast for Global Governance?, in: Global Governance, 19 (2013), S. 27–39.

¹⁹ Vgl. Bill Seary, The Early History. From the Congress of Vienna to the San Francisco Conference, in: Peter Willetts (Hrsg.), The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations in the UN System, London 1996, S. 15–30, hier: S. 25f.

Zweitens laden die UN innerhalb der eigenen Institution zu internationalen Konferenzen ein. Um die Arbeit voranzubringen, haben sie Sondergeneralversammlungen initiiert. Dies sind außerhalb der regulären Sitzungszeit stattfindende Tagungen der UN-Generalversammlung mit einem Schwerpunktthema. Daran nehmen zumindest zeitweise auch die Staats- und Regierungschefs der derzeit 193 UN-Mitgliedstaaten teil.²⁰ Darüber hinaus veranstalten die UN sogenannte Weltgipfel, themenspezifische Konferenzen, die allen UN-Mitgliedern offenstehen. Eine erste Welle von Weltgipfeln gab es Ende der 1960er, Anfang der 1970er Jahre, eine zweite folgte in den 1990er Jahren. In diesem Rahmen wurden unter anderem die Konferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio oder die Weltfrauenkonferenz 1995 in Peking abgehalten. Bei den Weltkonferenzen der 1990er Jahre wurden neue Normen vereinbart, deren Umsetzung bei den Folgekonferenzen im Mittelpunkt steht, die meist im Fünf- oder Zehnjahresrhythmus vereinbart wurden.

Drittens haben die UN internationale Konferenzen außerhalb der eigenen Organisation initiiert. So beschloss die Sondergeneralversammlung zu Abrüstung 1983 die Einrichtung einer ständigen Abrüstungskonferenz in Genf. Diese konnte zunächst einige Erfolge wie das Chemiewaffenübereinkommen und den umfassenden Teststoppvertrag vorweisen. Von 1997 bis 2009 war sie jedoch blockiert, da die Staaten sich nicht einmal auf ein Arbeitsprogramm einigen konnten.

Nur Talk Shops?

Internationale Konferenzen stehen in dem Ruf, nur dürftige Ergebnisse hervorzubringen, sodass der Aufwand nicht lohne. Dieses (Vor-)Urteil trifft insofern zu, als es einzelne Konferenzen gab, die deutlich hinter den Erwartungen zurückblieben. So verabschiedete etwa die Klimakonferenz in Kopenhagen 2009 eben kein verpflichtendes Kyoto-Nachfolgeinstrument, sondern hielt nur freiwillige Maßnahmen in einem unverbindlichen Papier fest. Auch auf den folgenden Klimakonferenzen gelang es den Vertretern der Staaten nicht, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen. Hier zeigt sich die Schat-

²⁰ Vgl. T. Brühl/E. Rosert (Anm. 10), S. 269.

tenseite des bei internationalen Konferenzen herrschenden Konsensprinzips: Es stellt ein „de-facto Vetorecht für jeden Mitgliedsstaat“ dar.²¹ Verhandlungen geraten schnell in eine Sackgasse. Der Vorteil einmütiger Entscheidungen liegt hingegen darin, dass diese von allen als legitim angesehen und somit eher umgesetzt werden, als wenn sie per Mehrheitsbeschluss einem Teil der Staaten aufgezungen würden.

Von internationalen Konferenzen gingen jedoch immer wieder auch bedeutende Fortschritte aus: Neue Normen wurden entwickelt und Wege zu deren Umsetzung identifiziert. Die genannten Abrüstungsnormen sind ein Beispiel. Ein anderes ist die Post-2015-Agenda, die im Herbst 2015 von der UN-Generalversammlung verabschiedet werden soll und neue Ziele nachhaltiger Entwicklung definieren wird. Diese sollen sowohl die Millenniumsentwicklungsziele fortschreiben als auch die beim Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Rio 2012 vereinbarten Nachhaltigkeitsziele operationalisieren²² und so die Diskussionsprozesse aus zwei inhaltlichen Strängen, der Entwicklungszusammenarbeit und der Umweltpolitik, zusammenführen.

Internationale Normen werden von Staaten internalisiert, also national umgesetzt. Das kann aufgrund eines strategischen Verhaltens, einer inhaltlichen Überzeugung oder durch eine habituelle Übernahme des Staates erfolgen.²³ Insofern sind internationale Konferenzen ein wichtiges Element der *global governance*. Dies gilt umso mehr, als internationale Konferenzen und Institutionen in einem engen Wechselverhältnis stehen. Internationale Konferenzen tragen zur Normbildung und damit zu einer weitergehenden Institutionalisierung bei. Zugleich wird infolge einer voranschreitenden Institutionalisierung zu ebendiesen Konferenzen eingeladen. Häufig werden internationale Verträge

²¹ Ebd., S. 177.

²² Vgl. Jens Martens, Globale Nachhaltigkeitsziele für die Post-2015-Entwicklungsagenda, Bonn-Osnabrück 2013.

²³ Vgl. Thomas Risse/Kathryn Sikkink, The Socialization of International Human Rights Norms Into Domestic Practices: Introduction, in: Thomas Risse/Stephen C. Ropp/Kathryn Sikkink (Hrsg.), The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change, Cambridge, S. 1–38, hier: S. 5.

auf Konferenzen vorbereitet. Hier sind zwischen 1945 und 2000 rund 3500 multilaterale Verträge abgeschlossen worden; hinzu kommen noch knapp 40 000 bilaterale Verträge.²⁴

Widersprüchliche Trends

Obwohl internationale Konferenzen relativ legitime und zumindest in Ansätzen effektive Elemente einer *global governance* sind – schließlich sind sie inklusiv und haben wichtige Normen entwickelt –, ist ihre Blütezeit vorüber. Dies ist die Folge einer umfassenden Veränderung des Regierens. Schon seit drei Dekaden ist zu beobachten, dass das Regieren (*governance*) immer weniger mit dem Handeln von Regierungen (*government*) deckungsgleich ist.²⁵ Vielmehr tragen auch nichtstaatliche Akteure wie NGOs, Unternehmen und Stiftungen zum Regieren bei. Infolge der Globalisierung und der Entwicklungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie des Endes des Ost-West-Konflikts sind die Grenzen des zwischenstaatlichen Regierens deutlich geworden und haben gesellschaftliche Akteure an Bedeutung gewonnen.²⁶

Die heutige *global governance* unterscheidet sich in drei Dimensionen vom zwischenstaatlichen Regieren (*international governance*) des 20. Jahrhunderts: *Erstens* ist eine Akteurspluralität feststellbar. Staatliche wie nichtstaatliche Akteure tragen zur Norm- und Regelsetzung beziehungsweise deren Umsetzung bei. *Zweitens* findet politische Regulierung auf verschiedenen, miteinander interagierenden Ebenen statt. So werden einerseits internationale Normbildungsprozesse auch durch lokale Akteure angestoßen, andererseits wirken globale Normen auch lokal beziehungsweise werden auf lokaler Ebene entsprechend angepasst

²⁴ Vgl. A. Hasenclever/P. Mayer (Anm. 15), S. 20.

²⁵ Vgl. bspw. James N. Rosenau/Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.), Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge 1992.

²⁶ Vgl. Tanja Brühl/Volker Rittberger, From International to Global Governance. Actors, Collective Decision-Making, and the United Nations in the World of the 21st Century, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Global Governance and the United Nations, Tokio 2001; Michael Zürn, Global Governance, in: Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden 2006, S. 121–146.

(Mehrebenenpolitik). *Drittens* ändern sich damit auch die Steuerungsmodi. An die Stelle des hierarchischen Regierens tritt zunehmend die horizontale Steuerung.¹²⁷

Für die internationale Konferenzdiplomatie bedeutet dies *erstens*, dass die Partizipationsmöglichkeiten nichtstaatlicher Akteure tendenziell zunehmen. Sie haben heute umfassendere Teilnahmerechte als früher und können sich so in vielen Verhandlungen zu Wort melden oder auch schriftliche Stellungnahmen einbringen.¹²⁸ Daher hat die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Konferenzen in den vergangenen Dekaden stark zugenommen. Hier treten nun räumliche Grenzen auf, die erstmals bei der Klimakonferenz in Kopenhagen virulent wurden. Damals hatten sich knapp 30 000 Personen angemeldet, um ihre Staaten oder nichtstaatlichen Verbände bei den Verhandlungen zu vertreten. Da das Konferenzzentrum aber nur 15 000 Personen fassen konnte, durften neben den Vertretern der Staaten und IOs nur 90 nichtstaatliche Organisationen an den Verhandlungen teilnehmen, was zu erheblicher Kritik seitens der Zivilgesellschaft führte.¹²⁹

Zweitens engagieren sich die nichtstaatlichen Akteure zunehmend eigenständig in der Norm(um)setzung. Zertifikate des Forest Stewardship Council (FSC) für Holz aus nachhaltiger Bewirtschaftung sind ein Beispiel, das viele aus dem Alltag kennen.¹³⁰ Private Akteure, darunter Umwelt-NGOs, Verbände der Forstwirtschaft und Organisationen indigener Völker, haben sich auf zehn Prinzipien der nachhaltigen Holznutzung geeinigt. Solche Partnerschaften gibt es in größerem Umfang auch in der Entwicklungs-, Gesundheits- und Umweltpolitik.¹³¹ Teils bleiben die privaten Akteure unter sich, teils sind auch Staaten oder IOs Mitglieder solcher Partnerschaften. Die

Einschätzungen über die zunehmende *Governance*-Leistung der privaten beziehungsweise privat-öffentlichen Akteure gehen weit auseinander. Einerseits kann die Effektivität der *governance* zunehmen, da private Akteure potenziell zusätzliche Ressourcen und insbesondere Wissen einbringen können. Andererseits vertreten sie ihre (Partikular-)Interessen, was Normbildungsprozesse erschweren kann. Während beispielsweise im Bereich des Waffenhandels humanitäre NGOs für eine strengere Regulierung des Besitzes und der Weitergabe von Waffen eintreten, machen sich Rüstungskonzerne und Sportschützenverbände für eine Lockerung der Regelungen stark.¹³² Die Komplexität der Interessenlagen nimmt zu und es wird schwieriger, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen. Hinzu kommt, dass auch die Legitimität des Regierens durch diese Entwicklung abnehmen kann. Die meisten privaten Akteure stammen aus dem Norden, sodass die Nord-Süd-Ungleichgewichte sich noch verstärken.

Schließlich ist ein gegenteiliger Trend festzustellen: Staaten handeln vermehrt ihre Vereinbarungen in sogenannten Klubs wie der G20 aus, also in informellen und flexiblen Zusammenschlüssen.¹³³ Diese Klubs werden meist für ein spezifisches Ziel und mit einem bestimmten Zeithorizont gegründet, um Aktionspläne zu erarbeiten.¹³⁴ Nichtstaatliche Akteure sind bei den Verhandlungen nicht zugelassen, auch gibt es wenig Transparenz. Durch die Kurzfristigkeit unterminieren die Klubs den Institutionalisierungstrend der vergangenen Dekaden. Die Effektivität und Legitimität des Regierens nimmt durch diese exklusiven Klubs im Vergleich zur inklusiven Institutionalisierung ab. Daher ist zu hoffen, dass die internationale Konferenzdiplomatie und die damit verbundenen internationalen Institutionen in den nächsten Jahren wieder erstarken.

¹²⁷ Vgl. T. Brühl/E. Rosert (Anm. 10), S. 53.

¹²⁸ Vgl. Tanja Brühl, Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen, Frankfurt/M. 2003.

¹²⁹ Vgl. Dana R. Fisher, The Limits of Civil Society's Participation and Influence at COP-15, in: Global Environmental Politics, 11 (2011) 1, S. 8–11.

¹³⁰ Vgl. Philipp Pattberg, Private Institutions and Global Governance. The New Politics of Environmental Sustainability, Cheltenham 2007.

¹³¹ Vgl. Marianne Beisheim/Andrea Liese (Hrsg.), Transnational Partnerships. Effectively Providing for Sustainable Development?, Basingstoke 2014.

¹³² Vgl. T. Brühl/E. Rosert (Anm. 10), S. 373.

¹³³ Vgl. Berhard Rinke/Ulrich Schneekener, Informatization of World Politics? Global Governance by Clubs, in: Tobias Debiel/Michèle Roth/Cornelia Ulbert (Hrsg.), Global Trends 2013. Peace – Development – Environment, Frankfurt/M. 2012, S. 21–35.

¹³⁴ Vgl. Sungjoon Cho/Claire R. Kelly, Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20, in: China Journal of International Law, 491 (2011–2012), S. 491–562; Tobias Debiel/Michèle Roth/Cornelia Ulbert, Global Governance Under Pressure: Trends and Outlooks, in: dies. (Anm. 33), S. 9–20.

„APuZ aktuell“, der Newsletter von

Aus Politik und Zeitgeschichte

Wir informieren Sie regelmäßig und kostenlos per E-Mail über die neuen Ausgaben.

Online anmelden unter: www.bpb.de/apuz-aktuell

APuZ

Nächste Ausgabe

25/2015 · 15. Juni 2015

Flucht und Asyl

Klaus Bade

Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe

Steffen Angenendt

Flucht, Migration und Entwicklung

Hannes Schammann

Rette sich wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus

Katrin Hirsland

Aktuelle Zahlen und Entwicklungen

Bernd Parusel

Unbegleitete Minderjährige auf der Flucht

Andreas Schloenhardt

Fluchthilfe und Migrantenschmuggel im 21. Jahrhundert

Oliver Gerson

Frontex und die europäischen Außengrenzen

Marco Dräger

Zur Einführung des neuen Gedenktages am 20. Juni



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung-NichtKommerziell-Keine-Bearbeitung 3.0 Deutschland.

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Anne-Sophie Friedel (Volontärin)
Barbara Kamutzki
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
Telefon: (02 28) 9 95 15-0
www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:
15. Mai 2015

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH
Kurfürstenstraße 4–6
64546 Mörfelden-Walldorf

Satz

le-tex publishing services GmbH
Weißensefelder Straße 84
04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte wird
mit der Wochenzeitung **Das Parlament**
ausgeliefert.

Jahresabonnement 25,80 Euro; für Schüle-
rinnen und Schüler, Studierende, Auszubil-
dende (Nachweis erforderlich) 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Frankfurter Societäts-Medien GmbH
Vertriebsabteilung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main
Telefon (069) 7501 4253
Telefax (069) 7501 4502
parlament@fs-medien.de

Nachbestellungen

Publikationsversand der Bundeszentrale
für politische Bildung/bpb
Postfach 501055
18155 Rostock
Fax.: (038204) 66273
bestellungen@shop.bpb.de
Nachbestellungen ab 1 kg (bis 20 kg)
werden mit 4,60 Euro berechnet.

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Wiener Kongress

APuZ 22–24/2015

Eva Maria Werner

3–8 **Der Wiener Kongress in den europäischen Erinnerungskulturen**

Zum zweihundertsten Jahrestag des Wiener Kongresses zeigt eine schlaglichtartige Betrachtung verschiedener Stränge der Erinnerung an jenes Großereignis die Bedeutung, die seiner friedensstiftenden Wirkung durch die Jahrhunderte hindurch zugemessen wurde.

Matthias Middell

9–14 **Der Wiener Kongress aus globalhistorischer Perspektive**

Durch Revolutionen weltweit und den Wettlauf der europäischen Mächte um globale Präsenz und Einfluss war die Welt im 18. Jahrhundert enger zusammengedrückt. Die Verhandlungen auf dem Wiener Kongress hatten daher auch internationale Auswirkungen oder waren beeinflusst von außereuropäischen Problemlagen.

Stella Ghervas

15–20 **Das Erbe des Wiener Kongresses**

Eine Betrachtung des Wiener Kongresses und des „Kongresssystems“ von 1815 bis 1823 entlang ihrer (Miss-)Erfolge bei der Bewahrung des Friedens zeigt fünf „Lektionen“ auf, die heute noch angewandt werden könnten – vor allem mit Blick auf eine tragfähige Beziehung zwischen der Europäischen Union und Russland.

Reiner Marcowitz

21–26 **1814/15 und 1919/20 – Zwei Friedenskulturen im Vergleich**

Der Wiener Kongress 1814/15 und die Pariser Friedenskonferenz 1919/20 weisen sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede auf, deren Analyse angesichts aktueller Konflikte besonders lohnt. Dabei führen allerdings einfache historische Analogieschlüsse in die Irre.

Heinz Duchhardt

27–32 **Der Wiener Kongress und seine „diplomatische Revolution“**

Neben anderen völkerrechtlichen Weichenstellungen wurde auf dem Wiener Kongress eine überfällige Neuordnung der Beziehungen zwischen den Staaten beschlossen: die endgültige Festlegung der diplomatischen Rangstufen. Damit wurde eine Grundlage für den diplomatischen Verkehr geschaffen, die bis heute fortwirkt.

Tanja Brühl

33–38 **Konferenzdiplomatie in der Global Governance**

Internationale Konferenzen sind ein wichtiger Bestandteil des globalen Regierens: Hier werden internationale Normen und Regeln ausgehandelt. Die Blütezeit dieser Konferenzen ist jedoch vorbei: Andere *Governance*-Formen gewinnen immer weiter an Bedeutung.