Jonathan Voges

Werbung für Frieden und internationale Kooperation

Der Völkerbund und die „Waffe der Öffentlichkeit"

Abstract: *Advertising Peace and International Co-operation. The League of Nations and the "Weapon of Publicity"*. This article argues that it is impossible to write the history of the League of Nations without taking into account the methodological and theoretical framework provided by the New Diplomatic History. Since the League of Nations was never granted what could be called real political military power, it had to use other means to achieve its goals. "Softer" diplomatic strategies were therefore never merely decorative accessories of "hard" diplomatic practices, but the only ones available to the League of Nations. Thus, even the question of whether the League of Nations failed can be answered in different ways; while the organization could not prevent Hitler from starting the Second World War in 1939, it served as a laboratory for new diplomatic practices as long as it existed.

Keywords: League of Nations, Public Relations, Intellectual Cooperation, Communication, New Diplomatic History, First World War, Press, Media

Was denkt „der Mann von der Straße" vom Völkerbund – und warum ist das wichtig?

1993 veröffentlichte der französische Schriftsteller Jules Romains einen Aufsatz, der der Frage nachging, was der – sprichwörtliche – Mann von der Straße („l'homme de la rue") über den Völkerbund denke.[1] Der Text basierte auf einem Vortrag, den er

DOI: https://doi.org/10.25365/oezg-2024-35-2-4

CC BY

Accepted for publication after external peer review (double blind)

Jonathan Voges, Historisches Seminar, Leibniz Universität Hannover, Im Moore 21, 30167 Hannover, Deutschland; jonathan.voges@hist.uni-hannover.de

1 Jules Romains, Ce que „l'homme dans la rue" pense de la Société des Nations, in: ders., Problèmes européens, Paris 1933, 63–92.

drei Jahre zuvor in den Räumen des „Internationalen Instituts für geistige Zusammenarbeit" in Paris gehalten hatte. Das Institut wurde zwar von der französischen Regierung finanziert, war jedoch dem Völkerbund (genauer dessen „Internationaler Kommission für geistige Zusammenarbeit") unterstellt.[2] Es ging Romains also auch darum, der gastgebenden Institution zu vermitteln, was ‚sein' Volk über sie dachte.

Im ersten Drittel seines Beitrags erging sich Romains in Überlegungen dazu, wie schwer es ihm überhaupt falle, aus der Vielzahl von Menschen den Durchschnittscharakter zu destillieren und verwies darauf, wie schnell die öffentliche Meinung sich verändere.[3] Nichtsdestotrotz traute er sich ein Urteil zu: Das Image des Völkerbundes in der französischen Bevölkerung sei schlecht, er werde allein als „riesiges Ensemble von Büros und Funktionären" wahrgenommen, die gemeinsam ein „administratives Monument" darstellen würden.[4] Mit derart überbordenden Bürokratien habe der Franzose, so Romains weiter, generell seine Probleme: Anstatt zu fragen, was die „Genfer Maschine" zu leisten vermag, frage er gut-haushälterisch allein nach den verursachten Kosten.[5] Romains schloss mit Vorschlägen, wie der Franzose für den Völkerbund zu gewinnen sei: Er müsse den Völkerbund zum einen in einer Weise präsentiert bekommen, in der er ihn sofort als im eigenen Interesse liegend anerkenne;[6] zum anderen müsse der Völkerbund mit eigenen militärischen Machmitteln, einer „force matérielle", ausgestattet werden, damit er dem „Mann von der Straße" nicht mehr allein als zahnloser Papiertiger erscheine.[7] Außerdem müsse durch eine Direktwahl der Völkerbunddelegierten eine Demokratisierung, eine Stärkung des „esprit démocratique" des Völkerbunds erfolgen.[8]

Vieles von dem, was Romains in dieser Ansprache in patriarchaler Weise mitzuteilen wusste (das Frauenwahlrecht wurde in Frankreich erst 1944 eingeführt, weshalb Frauen zuvor oft vom politischen Diskurs ausgeschlossen blieben),[9] war

2 Vgl. dazu allgemein Jean-Jacques Renoliet, L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919–1946), Paris 1999; Jonathan Voges, Eine Internationale der „Geistesarbeiter". Institutionalisierte intellektuelle Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbundes, in: Christian Henrich-Franke/Claudia Hiepel/Guido Thiemeyer/Henning Türk (Hg.), Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, Baden-Baden 2019, 355–384.

3 Romains, „l'homme dans la rue", 1933, 65.

4 Ebd., 71.

5 Ebd., 73. Der Begriff der Maschine wurde zeitgenössisch gerne verwendet, auch um den vermeintlich a-politischen Charakter des Völkerbunds zu unterstreichen. Vgl. z. B. Charles W. Pipkin, The Machinery of Experiment at Geneva, in: Political Science Quarterly 47 (1932), 274–281; allgemeiner zur Maschinenmetapher für Politik in der Frühen Neuzeit vgl. Barbara Stollberg-Rilinger, Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaats, Berlin 1986.

6 Vgl. Romains, „l'homme dans la rue", 1933, 79.

7 Vgl. ebd., 80.

8 Vgl. ebd., 81.

9 Vgl. Claire Duchen, Women's Rights and Women's Lives in France, 1944–1968, London/New York 1994.

1930 nicht wirklich neu: die Einforderung einer eigenen Völkerbundarmee gehörte quasi schon zur französischen Völkerbundfolklore im nach dem Ersten Weltkrieg verständlicherweise sehr sicherheitsbewussten westlichen Nachbarn des Deutschen Reiches.[10] Die Klagen über eine allzu formalisierte bürokratische Praxis, die dem Frieden auf der Welt am Ende eher hinderlich als dienlich und darüber hinaus noch teuer sei, fand sich ebenfalls ubiquitär.[11] Die Direktwahl der Delegierten bzw. andere Prozesse der Demokratisierung des Völkerbundes hatte zuvor zum Beispiel schon Harry Graf Kessler in seinen Völkerbundplänen ausformuliert.[12] Viel wichtiger für eine Geschichte des Völkerbunds unter dem Signet der New Diplomatic History ist aber die Fragestellung selbst, die Romains seinem Text gegeben hat.

Dass sich die Diplomaten und erstmals auch Diplomatinnen,[13] die sich mindestens einmal im Jahr in Genf versammelten, um über die Probleme der Welt zu beratschlagen, überhaupt einer fortdauernden Kontrolle durch die Öffentlichkeit ausgesetzt sahen, war Woodrow Wilsons Forderung nach dem Ende der Geheimdiplomatie geschuldet – ja dies war sogar der erste der berühmten 14 Punkte des amerikanischen Präsidenten;[14] dass eine nicht an die Massen zu bringende Außenpolitik in demokratischen Gesellschaften zu Machtverlust führen würde, dass Außenpolitik somit nunmehr auch verstärkt innenpolitisch ‚verkauft' werden musste, lernten die Diplomaten[15] ebenso schnell wie die Mitarbeiter*innen des Völkerbundes. Und als Bund von Demokratien war er im Grunde gedacht,[16] auch wenn man später Rechnungen aufmachte, dass man auch mit autoritären Systemen gut zurechtkommen könne.[17]

10 Vgl. Ruth Henig, The League of Nations. The Peace Conferences of 1919–1923 and Their Aftermath, London 2010, 37.

11 So zum Beispiel beim deutschen Journalisten Max Beer, Die Reise nach Genf, Berlin 1932.

12 Vgl. Harry Graf Keßler, Der Völkerbund als Wirtschafts- und Arbeitsgemeinschaft, in: Die Friedenswarte 22 (1920), 209–214.

13 Zu Frauen beim Völkerbund vgl. Madeleine Herren, Die Liaison. Gender und Globalisierung in der internationalen Politik, in: Eva Schöck-Quinteros/Anja Schüler/Annika Wilmers/Kerstin Wolff (Hg.), Politische Netzwerkerinnen. Internationale Zusammenarbeit von Frauen, 1830–1960, Berlin 2007, 183–204.

14 „Offene, öffentlich abgeschlossene Friedensverträge. Danach sollen keinerlei geheime internationale Abmachungen mehr bestehen, sondern die Diplomatie soll immer aufrichtig und vor aller Welt getrieben werden." 14-Punkte-Programm von US-Präsident Woodrow Wilson, 08.01.1918, https://usa.usembassy.de/etexts/ga2d-14points.htm (20.10.2022).

15 Vgl. zu dieser Anpassung an die Anforderungen an die „neuen Bedingungen der Diplomatie" Maurice Vaïsse, L'adaption du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919–1939), in: Revue d'histoire moderne et contemporaine 32 (1985), 145–162. Eine dieser neuen Herausforderungen war eben der verstärkte Blick auf die öffentliche Meinung; eine andere die zunehmende Notwendigkeit, multilateraler Außenpolitik – sprich: im und mit dem Völkerbund zu wirken.

16 Auch das eine Forderung Wilsons, der die Welt „safe for democracy" machen wollte. Vgl. Woodrow Wilson, Making the World „Safe for Democracy". Woodrow Wilson Asks for War, 02.04.1917, http://historymatters.gmu.edu/d/4943/ (20.10.2022).

17 Vgl. James T. Watkins, Democracy and International Organization: The Experience of the League of Nations, in: The American Political Science Review 36 (1942), 1136–1141.

Es geht im Folgenden zum einen darum, mit den Werkzeugen der New Diplomatic History der Frage nachzugehen, was es für Diplomatie bedeutete, wenn sich „alles […] vor den Kulissen abspielen" musste, es also, wie es Carl Schmitt als abzulehnenden Niedergang alter Formen der Diplomatie geißelte, „keine ‚Arcana' mehr geben [wird], keine Hierarchie, keine Geheimdiplomatie und überhaupt keine Politik mehr, denn zu jeder großen Politik gehört das ‚Arcanum'."[18] Zum anderen werde ich diskutieren, wie es gerade der Völkerbund verstand, die öffentliche Meinung als Machtfaktor für die eigene Politik ins Spiel zu bringen, welche Hindernisse sich diesem Ansinnen in den Weg stellten und woran es letztlich scheiterte. Dafür gehe ich zunächst auf einige Elemente der New Diplomatic History ein, die ja vorranging in der mittelalterlichen und frühneuzeitlichen Geschichte entwickelt wurde und die aber auch zum Verständnis zeithistorischer diplomatischer Praxen beitragen können. In einem zweiten Schritt geht es mir, mit diesem Rüstzeug ausgestattet, um eine Analyse der Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit des Völkerbunds. Dabei können aus Platzgründen nicht alle Dimensionen gleichermaßen quellenbasiert erörtert werden, weshalb diese Diskussion zum Teil programmatisch angelegt ist. In einem Fazit werde ich beide Ebenen zusammenführen.

Verhandeln, Informationen sammeln, repräsentieren, kommunizieren – der Völkerbund und die New Diplomatic History

Dass Diplomatiegeschichte – nach den heftig geführten Schlachten vergangener Jahrzehnte um den besten, ja am Ende gar einzig richtigen Weg zur Geschichte, die inzwischen selber Geschichte sind und nur noch die Historiographiegeschichte interessieren dürften[19] – gegenwärtig boomt, hängt sicher vor allem damit zusammen, dass sie ihren Gegenstandsbereich erweitert und vor allem neue Frageperspektiven in die Analysen einbezogen hat. Als der „Dialog der Taubstummen" sein Ende gefunden hatte,[20] fragte eine neuere Generation von Historiker*innen, nicht mehr, ob, sondern vor allem, wie eine Neue Diplomatiegeschichte geschrieben werden könne. Lange Zeit in der Geschichte der Außenpolitik als gesetzt angenommene Kategorien – wie zum Beispiel jene der ‚nationalen Interessen' – werden dekonstruiert,[21]

18 Carl Schmitt, Römischer Katholizismus und politische Form, München 1915, 47.

19 Erinnert sei nur an die Fehde zwischen Hans-Ulrich Wehler und Klaus Hildebrand noch in den 1990er Jahren. Vgl. zu Wehlers Ausgangspolemik Hans-Ulrich Wehler, „Moderne" Politikgeschichte? Oder: Willkommen im Kreis der Neorankeaner vor 1914, in: GG 22 (1996), 257–266.

20 Friedrich Kießling, Der „Dialog der Taubstummen" ist vorbei. Neue Ansätze in der Geschichte der internationalen Beziehungen des 19. und 20. Jahrhunderts, in: HZ 275 (2002), 651–680.

21 Vgl. Lena Oetzel, Interesse als Kategorie zur Erforschung frühneuzeitlicher Außenbeziehungen, in: HZ 314 (2022), 569-598.

neue Akteur*innengruppen entdeckt[22] und gesellschafts- und kulturgeschichtliche Analysetechniken auf die Interpretation von Außenbeziehungen angewandt.[23]

Mit diesen neuen Ansätzen zogen auch neue Themenfelder in die Analyse diplomatischer Beziehungen ein, deren Bedeutung für die Außenpolitik erst jetzt verstanden werden konnte. Die Verbindung von Kultur- und Politikgeschichte zeitigt dabei allerorten grundlegend neue Erkenntnisse.[24] Quellen werden nun anders gelesen, diplomatische Korrespondenz zum Beispiel dient nicht mehr einfach der Informationsbeschaffung, sondern wird als Ausdruck von „mental and material worlds" der Schreibenden analysiert. Inoffizielle, informelle bzw. substaatliche Diplomatie geraten so in den Blick.[25] Diplomatie interessiert nunmehr nicht mehr allein aufgrund ihres Ergebnisses (Verträge, Frieden, Krieg), sondern auch auf Grundlage ihres Zustandekommens, der dahinterstehenden Wissensbestände und der Praktiken, mit denen Diplomatie betrieben wird.[26]

Giacoma Giudici stellt in einem Rezensionsaufsatz zu neueren Arbeiten zur frühneuzeitlichen Diplomatie in Italien vier Elemente heraus, die die New Diplomatic History umtrieben: Verhandlungen, Informationssammlung, Repräsentation und Kommunikation;[27] insbesondere auf den letzten Punkt legt er in seinen Ausführungen besonderes Gewicht. In der Diplomatie wird nicht nur zwischen Politiker*innen, Diplomat*innen und anderen *stake-holders* kommuniziert, sondern immer auch über sie.[28]

Viele der in der New Diplomatic History angesprochenen Themenfelder und methodischen Innovationen lassen sich auch für die Geschichte des Völkerbundes fruchtbar machen – und vielerorts geschieht das auch schon. Insbesondere das Sekretariat des Völkerbundes, lange Zeit (ähnlich wie es auch Romains beschrieb)

22 Vgl. am Beispiel von Wissenschaftler*innen Jonathan Voges, Wissenschaftler als Diplomaten. Der Völkerbund und die internationale geistige Zusammenarbeit in den 1920er Jahren, in: Acta Historica Leopoldina 73 (2021), 121–138.

23 Vgl. z. B. im Überblick Eckart Conze, „Moderne Politikgeschichte". Aporien einer Kontroverse, in: Guido Müller (Hg.), Deutschland und der Westen. Festschrift für Klaus Schwabe zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1998, 19–30.

24 Vgl. für die mittelalterliche Geschichte John Watkins, Towards A New Diplomatic History of Medieval and Early Modern Europe, in: Journal of Medieval and Early Modern Studies 38 (2008), 1–14.

25 Vgl. Toby Osborne, Whither Diplomatic History? An Early-Modern Historian's Perspective, in: Diplomatica 1 (2019), 40–45. „Scholars no longer focus only on career diplomats, foreign ministry clerks, military men or major statesmen, but gauge the role of a multiplicity of non-offical male and female mediators operating on and around some of the diplomatic world's many fault lines-" Houssine Alloul/Michael Auwers, What is (New in) New Diplomatic History, in: Journal of Belgian History 4 (2018), 112–122, 114.

26 Vgl. Falko Schnicke, 'Output Matters More Than Process'? Writing the History of Twentieth-Century British Foreign Policy, in: English Historical Review 135 (2020), 417–434.

27 Giacomo Giudici, From New Diplomatic History to New Political History. The Rise of the Holistic Approach, in: European History Quarterly 48 (2018), 314-324, 315.

28 Giudici, From New Diplomatic History to New Political History, 2018, 323.

als rein instrumentell-administratives Organ verstanden, beginnt zunehmend in der Forschung ein Eigenleben zu entwickeln.[29] Autor*innen schauen sich genauer an, wer sich hinter den vermeintlich a-politisch-bürokratischen Personen verbarg und sie entdecken so eine Gruppe handelnder Personen mit eigenen Interessen, einem eigenen Korpsgeist und eigenen Biographien[30] (vor, während und nach ihrer Arbeit für den Völkerbund)[31].

Im Grunde kann man all die vier von Giudici als wichtig für die neuere Diplomatiegeschichte aufgeworfenen Felder aufgreifen und zeigen, wie sie auch die neuere Völkerbundforschung umtreiben (ohne dass diese sich immer auf die New Diplomatic History als Anregung beziehen muss). Michael Wildt zum Beispiel hat anhand der unmittelbaren Vorgeschichte des deutschen Völkerbundbeitritts, den Verhandlungen 1925 in Locarno, deutlich gemacht, was „Negotiation"[32] in der Praxis tatsächlich bedeuten konnte.[33] Die von ihm beschrieben *Locarno Tea Parties* setzten sich – bis zum Tode Stresemanns – in Genf fort, ohne dass es beim Tee geblieben wäre. Die Taverne *La Bavaria* als semi-öffentlicher Raum in Genf erkor sich Stresemann als Stammlokal, trank und besprach sich dort mit Briand und Chamberlain, nahm vorweg, was dann im Rat oder in der Vollversammlung nochmals diskutiert wurde – und das alles unter den neugierigen Blicken der Weltpresse, die das Lokal seiner prominenten Gäste ebenfalls gerne aufsuchte.[34]

Das Sekretariat selbst war die zentrale Stelle des globalen „Information gathering";[35] das belegen insbesondere die Studien, die sich mit den zahlreichen technischen und sozialen Abteilungen des Völkerbundes befassen und immer wieder deutlich machen, wie wichtig diese Funktion für den Völkerbund wurde.[36] Wie wertvoll die gesammelten Informationen waren, wurde deutlich, als man sie mit Kriegs-

29 Vgl. z. B. Karen Gram-Skjoldager/Haakon A. Ikonomou, Making Sense of the League of Nations Secretariat. Historiographical and Conceptual Reflections on Early International Public Administration, in: European History Quarterly 49 (2019), 420–444.

30 Vgl. Klaas Dykmann, How International Was the Secretariat of the League of Nations, in: The International History Review 37 (2015), 721–744.

31 Vgl. dazu z. B. die Ausführungen Jean Monnets zu seiner Zeit im Sekretariat des Völkerbundes. Jean Monnet, Mémoires, Paris 1976, 105–130.

32 Giudici, From New Diplomatic History to New Political History, 2018, 323.

33 Michael Wildt, Zerborstene Zeit. Deutsche Geschichte 1918–1945, München 2022, 153–186.

34 Vgl. dazu die immer wiederkehrenden Schilderungen des Karikaturisten Emery Kelen, der häufig in der Taverne zugegen war, wenn sich die Politiker dort trafen. Emery Kelen, Peace in Their Time. Men Who Led Us In and Out of War, New York 1963.

35 Giudici, From New Diplomatic History, 2018, 323.

36 Vgl. für den Bereich der Wirtschaft Patricia Clavin, Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nation, 1920–1946, Oxford 2015; für den Bereich der internationalen Gesundheitspolitik Iris Borowy, Coming to Terms With World Health, Frankfurt am Main 2009. Konkreter auf die Informationssammlung dies., Iris Borowy, World Health in a Book. The Internationalist Health Yearbooks, in: dies./Wolf D. Gruner (Hg.), Facing Illness in Troubled Times. Health in Europe in the Interwar Years, 1918–1939, Frankfurt am Main 2005, 85–127.

ausbruch 1939 schnellstmöglich aus Europa evakuieren und nach Übersee bringen wollte, damit sie nicht den Nationalsozialisten in die Händen fallen könnten. Genf war somit sehr nah dran an dem von H.G. Wells beschriebenen „World Brain", auch wenn er selbst den Völkerbundinstitutionen, um es vorsichtig auszudrücken, eher reserviert gegenüberstand.[37] Die Rede vom „Geist von Genf" würde auch eine feingliederige Analyse der Stadt als Ort der Diplomatie lohnenswert erscheinen lassen,[38] wie sie Osborne als ganz besonders innovative Herangehensweise im Sinne der New Diplomatic History anbietet.[39]

Die Argusaugen, mit denen die nationalen Gesellschaften über die Ausgaben des Völkerbundes wachten, habe ich im Rahmen der Ausführungen Romains schon angesprochen; sie waren es auch, die dem Bereich der „Representation"[40] für den Völkerbund enge Grenzen setzten. Der erste Generalsekretär des Völkerbundes, Sir Eric Drummond, verfügte zum Beispiel nur über ein vergleichsweise kleines Budget, um Repräsentationspflichten nachzukommen – vor allem im Vergleich zu dem Luxus, mit dem die Botschafter der Nationalstaaten aufwarteten, wenn sie in Genf Soiréen veranstalteten, Dinner ausrichteten oder sonstige gesellschaftliche Kontakte pflegten.[41] Die Möglichkeit zur Repräsentation änderte sich mit der Eröffnung des neuen *Palais des Nations*, dem neuen Sitz des Völkerbundes, den die internationale Organisation 1935 (also zu einem Zeitpunkt, an dem sie eigentlich schon im Niedergang begriffen war) beziehen konnte. Mit Ausmaßen, die knapp an den umbauten Raum des Schlosses von Versailles heranragten und gebaut im Stil neo-klassischer Repräsentationsarchitektur sollte er die Kraft der internationalen Organisation nach außen hin verdeutlichen und zugleich eine moderne und mit allen Errungenschaften der Technik ausgestattete Verwaltung beherbergen.[42] Doch das Gebäude selbst sollte nicht nur den Geist des liberalen Internationalismus repräsentieren, vielmehr bot er auch den Nationalstaaten die Möglichkeiten, vor der Weltöffentlichkeit die kulturellen Leistungen der eigenen Nation herauszustellen:[43] Das ganze Gebäude war geschmückt mit Geschenken aus aller Welt, der Bau selbst war errichtet aus italienischem Sandstein, ein Geschenk Mussolinis, der sich so als besonderer Völker-

37 Herbert George Wells, World Brain, London 1938.

38 Vgl. Robert de Traz, L'esprit de Genève, Paris 1929.

39 Osborne, Whither Diplomatic History, (2019), 44.

40 Giudici, From New Diplomatic History, 2018, 323.

41 Vgl. dazu (sowie zu anderen Fragen inoffizieller Diplomatie durch den Generalsekretär des Völkerbundes) auch David Macfadyen/Michael D.V. Davies/Marilyn Norah Carr/John Burley, Eric Drummond and His Legacies. The League of Nations and the Beginnings of Global Governance, Cham 2019.

42 Vgl. Michel Marbeau, La Société des Nations. Vers un monde multilatéral, 1919–1946, Tours 2017, 110–115.

43 Dies ist auch einer der *running gags* in den sorgfältig recherchierten Völkerbundromanen von Frank Moorhouse. Vgl. Frank Moorhouse, Grand Days, Sydney 1993.

bundfreund zu inszenieren verstand, während er zeitgleich den Angriff auf Äthiopien 1935 vorbereitete, immerhin selbst Völkerbundmitglied.

All die hier angesprochenen Themenfelder machen deutlich, wie wichtig die methodisch-theoretischen Vorgaben der New Diplomatic History gerade auch für eine Geschichte des Völkerbunds sein können, die darüber hinausgehen will, dessen Scheitern zu konstatieren beziehungsweise als von Beginn an als unabwendbar zu klassifizieren und ihm damit einen eher mediokren „Ort in der Geschichte" zuzuweisen.[44] Was der Völkerbund tat, solange er Bestand hatte,[45] zeigt sich vor allem dann, wenn man eben nicht nur – im Sinne des politikwissenschaftlichen Realismus – nach Machtfragen schaut, sondern sich all den Themen annimmt, die im politikgeschichtlichen Mainstream lange als (wenn überhaupt) eher randständig behandelt wurden.[46]

Das gilt im Besonderen auch für den letzten von Giudici als wichtig angenommenen Bereich, dem ich mich im folgenden Abschnitt widmen möchte: An ihm kann besonders deutlich gemacht werden, dass die von Osborne angenommene Gefahr, eine Betonung kulturgeschichtlicher Fragen riskiere eine Vernachlässigung der tatsächlichen politischen Entwicklung,[47] zwar besteht, aber nicht unbedingt wirksam werden muss. Oder noch deutlicher formuliert versuche ich zu zeigen, dass am Beispiel des Völkerbundes Machtpolitik überhaupt nicht ohne den Einbezug kulturgeschichtlicher Fragen diskutiert werden kann. Worum es geht, ist der Bereich der Kommunikation.[48]

44 Anselm Doering-Manteuffel, Kollektive Sicherheit, Demokratie und Entspannungspolitik. Der historische Ort des Völkerbundes in der Geschichte, in: Michaela Bachem-Rehm/Claudia Hiepel/Henning Türk (Hg.), Teilungen überwinden. Europäische und Internationale Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Wilfried Loth, München 2014, 305–316.

45 Vgl. dazu William Glenn Gray, What Did the League do, exactly?, in: International History Spotlight (2007), 1–12.

46 Als Beispiel dafür mag nur die dickleibige Völkerbundgeschichte F.P. Walters zitiert werden, die minutiös all die Konflikte der Zwischenkriegszeit durchgeht und nach der Rolle fragt, die der Völkerbund in diesen jeweils spielte; für die anderen Aufgaben des Völkerbundes hat er dagegen vergleichsweise wenig Raum übrig. Francis P. Walters, A History of the League of Nations, London 1952. Eine ähnliche Kritik findet sich auch bei Löhr: „Der Umstand, dass der Völkerbund sein vorrangiges Ziel – kollektive Friedenssicherung und Vermeidung eines zweiten großen Kriegs – nicht erreichte, bedeutet im Umkehrschluss nicht, dass er spurlos an der Art und Weise vorbeigegangen wäre, wie globale Politikprozesse in der Zwischenkriegszeit gestaltet wurden." Isabella Löhr, Deutschland im Völkerbund, in: Christoph Cornelißen/Dirk van Laak (Hg.), Weimar und die Welt. Globale Verflechtungen der ersten deutschen Republik, Göttingen 2020, 276–311, 279.

47 Osborne, Whither Diplomatic History, (2019), 42.

48 Giudici, From New Diplomatic History, 2018, 323.

Die Waffe des Unbewaffneten – the „weapon of publicity"

1935 wurden die neuen Gebäude des Völkerbundes ihrer Bestimmung übergeben; ein rauschendes Fest fand statt, das aufmerksame Beobachter schon damals an den sprichwörtlichen Tanz auf dem sinkenden Schiff erinnert haben soll. Der spätere Schriftsteller Hans Habe war in den 1930er Jahren beim Völkerbund akkreditierter Journalist und wunderte sich in seiner Autobiographie darüber, dass so viele Staatsmänner samt Gattinnen alljährlich nach Genf gepilgert seien,

> „um auf die Gesundheit des Toten ihre Gläser zu leeren. Aber die Welt bestand darauf, den Sarg des Völkerbundes zu umtanzen, und es gab viele, die ernstlich annahmen, laute Musik und kräftiger Umtrunk würden den Toten zum Leben erwecken."[49]

Und gerade die Eröffnungsfeier des neuen *Palais des Nations* hatte es Habe angetan:

> „Schon drohte das Gebäude der Welt in Ruinen zu versinken, aber das neue Völkerbundpalais, aus Brescia-Marmor erbaut, paradoxerweise ein Geschenk Italiens, das an Europas Zerstörung eifrig mitarbeitete, wurde mit einem rauschenden Ball des Aga Khan eröffnet – der Fürst, damals Präsident der Vollversammlung, ließ dreißigtausend Rosen aus Holland nach Genf fliegen, und die Gäste wurden mit Tausenden Flaschen köstlichen Champagners bewirtet."[50]

All das stammt aus der Retrospektive, Habe wusste, als er seine Erinnerungen zu Papier brachte, wie es weitergehen würde, dass in nur wenigen Jahren nach diesem rauschenden Fest der Zweite Weltkrieg ausbrechen sollte.

Diese Zwangsläufigkeit ergibt sich nur aus der Nachlese der Ereignisse, schaut man sich Quellen aus dem unmittelbaren zeitlichen Umfeld der Einweihung des *Palais des Nations* an, sieht das Bild anders aus, die Zukunft wird offener,[51] eine unbedingt auf den Krieg zulaufende Teleologie, wie sie nicht nur Habe, sondern weite Teile der Völkerbundforschung annahm, findet sich (vielleicht erwartungsgemäß) selten.

Ein Beispiel mag genügen, weil es auch passgenau zum eigentlichen Thema dieses Abschnitts überleitet, nämlich den Kommunikationsstrategien des Völkerbundes. Pünktlich zur Fertigstellung des Völkerbundgebäudes erschien in der bekann-

49 Hans Habe, Ich stelle mich. Meine Lebensgeschichte, München 1986, 272.
50 Ebd., 274.
51 Vgl. Rüdiger Graf, Die Unkenntnis der Zukunft und der Zukunftsbezug der Zeitgeschichte, in: Lucian Hölscher (Hg.), Die Zukunft des 20. Jahrhunderts. Dimensionen einer historischen Zukunftsforschung, Frankfurt am Main/New York 2017, 303–319, 312–314.

testen und auflagenstärksten Illustrierten Frankreichs eine *homestory*. Der Bildjournalist war ganz offenbar eingeladen worden, sich vor der endgültigen Übernahme der Räumlichkeiten durch die Mitarbeiter*innen des Völkerbundes von diesen – im wahrsten Sinne des Wortes – ein Bild zu machen. „L'Illustration" veröffentlichte diese Fotoreportage, die die Leser*innen durch sämtliche Trakte des weitverzweigten Gebäudes führte, dabei natürlich in den Sitzungssälen von Rat und Versammlung besonders eingehend verharrte, aber auch die administrativen (so einige Büroräume) und Verpflegungsräume (so die mit modernen Stahlrohrmöbeln ausgestattete Kantine) nicht aussparte.[52] In allen Räumen mit Publikumsverkehr befanden sich – wie oben beschrieben – Kunstwerke als Stiftungen der Nationalstaaten, im Saal der Versammlung allegorische Darstellungen von Frieden, Recht etc.

Eine Fotografie scheint hingegen etwas aus der Reihe zu fallen, geht es in ihr doch nicht um einen Innenraum – sei es Büro- oder Versammlungsraum –, sondern gezeigt wird ein Flur. Der aber konnte mit einer Besonderheit aufwarten: Längs an der Wand befanden sich zahlreiche kleine Telefonkabinen, aus denen heraus die versammelten Journalist*innen die Redaktionen ihrer Zeitungen mit den neuesten Entwicklungen des Weltgeschehens versorgen konnten.[53]

Dass sich eine internationale Organisation vom Zuschnitt des Völkerbundes um die adäquate Unterbringung und infrastrukturelle Unterstützung der Pressevertreter*innen bemühte, ist aus gegenwärtiger Perspektive sicher eine Selbstverständlichkeit, zeitgenössisch hingegen handelte es sich durchaus um ein Novum. Die Sozialfigur des Auslandskorrespondenten selbst war eine Erfindung des 19. Jahrhundert,[54] die Abordnung von Journalist*innen an eine internationale Organisation – und das quasi auf Dauer und verstärkt noch während der Sitzungswochen – kam erst mit dem Völkerbund auf.

Warum nun war dem Völkerbund so daran gelegen, enge Verbindungen mit der internationalen Presse zu unterhalten, durch großes Entgegenkommen dafür Sorge zu tragen, dass er in den Blättern der Welt ausreichend repräsentiert würde, und so eine Vielzahl von Journalist*innen um sich zu scharen, die nicht nur berichteten, sondern im Grunde eine Zwitterstellung zwischen professionellen Berichterstatter*innen und Aktivist*innen einzunehmen bereit waren? Die Erklärung ergibt sich – auch – aus der machtpolitisch schwachen Stellung, die die Satzung des Völkerbundes diesem allein zugestand.

Denn die 1920 in Kraft getretene Satzung enthielt in ihren 26 Artikeln keine wirkliche Einschränkung der Souveränität der Nationalstaaten – und das insbe-

52 Le Palais de la Société des Nations, in: L'Illustration, 16.4.1938.

53 Ebd.

54 Vgl. Sonja Hilferich, Deutsche Auslandskorrespondenten im 19. Jahrhundert. Die Entstehung einer transnationalen journalistischen Berufskultur, Berlin/Boston 2018.

sondere auch in den Artikeln, in denen es um die existenziellen Fragen von Krieg und Frieden ging.[55] Zwar sollte ein Aggressor, sofern er nicht einwilligte, sich einem Schiedsgerichtsverfahren oder der politischen Klärung seiner Ansprüche zu unterwerfen, mit ökonomischen Sanktionen belegt werden.[56] In besonders krassen Fällen sah die Satzung auch militärische Interventionen vor.[57] In beiden Fällen war es allerdings dem Völkerbund als Institution nur gestattet, den Nationalstaaten Vorschläge zu unterbreiten, wie diese sich zu verhalten hätten, welche Waren mit Sanktionen belegt werden und welche militärischen Mittel von ihnen aufgebracht werden sollten. Sie darauf zu verpflichten, diesen Anforderungen auch nachzukommen, oblag dem Völkerbund dagegen nicht; dieser war noch dazu dadurch geschwächt, dass jede Entscheidung in Rat und Versammlung einstimmig zu fallen hatte, was eine Bestrafung von Delinquenten praktisch unmöglich machte.[58]

Das Dilemma, in dem sich der Völkerbund befand, bemerkten insbesondere auch dessen Vertreter*innen. Alfred E. Zimmern zum Beispiel, der seine Karriere als Altphilologe begonnen hatte, dann lange Zeit Vizedirektor des oben genannten Völkerbundinstituts war und später einen der ersten Lehrstühle für Internationale Beziehungen besetzte,[59] sezierte sehr genau die Möglichkeiten, die dem Völkerbund gegeben waren – mit im Grunde erschütternden Ergebnissen. Am Beispiel des italienischen Angriffskriegs gegen Abessinien ab 1935 machte er deutlich, wie schwer es dem Völkerbund gefallen sei, auf die Herausforderung Mussolinis zu reagieren.[60] Dabei habe man es auch unterlassen, das einzige Machtmittel einzusetzen, über das der Völkerbund verfügt habe, stattdessen sei seitens des Rats des Völkerbundes eine „ostrich-strategy", also ein feiges Wegducken, betrieben worden.[61] Satzungsgemäß, so Zimmern, hätte der Völkerbund mit der „weapon of publicity" auf Italiens Überfall reagieren sollen; die so zu erreichende „mobilisation of shame" hätte dazu führen können, dass Italien eingeknickt wäre.[62]

55 Vgl. dazu auch Jonathan Voges, Völkerbundssouveränität vs. Staatssouveränität? Der Völkerbund und die Souveränitätsfrage in den 1920er und 1930er Jahren, in: Thomas Maissen/Niels F. Mai/Rainer Maria Kiesow, (Hg.), Souveränität im Wandel. Frankreich und Deutschland. 14.–21. Jahrhundert, Göttingen 2023, 318–333.

56 Vgl. Artikel 16 der Völkerbundssatzung, http://www.versailler-vertrag.de/vv1.htm (15.10.2022).

57 Vgl. ebd.

58 Vgl. Artikel 5 der Völkerbundssatzung.

59 Vgl. zu dessen Biografie Jeanne Morefiled, „A liberal in the muddle". Alfred Zimmern über Nationalität, Internationalität und Commonwealth, in: Jens Steffek/Leonie Holthaus (Hg.), Jenseits der Anarchie. Weltordnungsentwürfe im frühen 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2014, 96–123.

60 Vgl. Alfred Zimmern, The League's Handling of the Italo-Abyssinien Dispute, in: International Affairs 14 (1935), 751–768.

61 Ebd., 756.

62 Ebd., 763.

Das mag naiv klingen und Naivität war einer der Hauptvorwürfe, die Vertreter der realistischen Schule der Erforschung internationaler Beziehungen liberalen Vertretern des Fachs wie Zimmern immer machten; ja die realistische Schule entstand mit dem einflussreichen Buch von Carr geradezu als Abgrenzung von den Liberalen.[63] Und es ist auch gut möglich, dass Zimmern am konkreten Beispiel des Abessinienkrieges die Möglichkeiten der Öffentlichkeit überschätzte.

Interessanterweise wurde die öffentliche Meinung gerade zu diesem Konflikt mit Protoformen der Meinungsumfrage in den Außenministerien auch durchaus gefürchtet. Am Beispiel des Vereinigten Königreiches lässt sich zeigen, dass hier im Grunde alle Regierungen, um der Stimmung im eigenen Land zu entsprechen, zumindest nach außen hin eine völkerbundfreundliche Politik vertraten (auch wenn die realen politischen Entscheidungen zuweilen anders lauteten). Insbesondere nach dem erfolgreichen *Peace Ballot* der *League of Nations Union*, in der die Mehrheit der Brit*innen pro Völkerbund und kollektiver Sicherheit votierte, war es schwer, anders aufzutreten, ja die öffentliche Meinung trieb die Regierung ein Stück weit vor sich her, verlor aber bald schon den Schwung der Vor-*Ballot*-Zeit. Dies zeigte sich vor allem als immer deutlicher wurde, dass es nunmehr aggressive Regime gab, die den Krieg als Mittel der Außenpolitik keineswegs ad acta gelegt hatten, die Idee der kollektiven Sicherheit also dazu führen könnte, dass das eigene Militär wieder einen Krieg führen müsste.[64]

Ein weiteres Beispiel: Vor Eintritt des Deutschen Reiches in den Völkerbund wurden durch das Auswärtige Amt die Paragraphen der Satzung dahingehend analysiert, ob sie eine nicht zu akzeptierende Einengung der staatlichen Souveränität darstellen würden; de jure, so das Fazit, sei dies nicht der Fall, de facto könne es aber durchaus deutlich Einschränkungen der Souveränität geben, weil es sich ein Staat nicht erlauben könne, vor der Weltöffentlichkeit – eine weitere neue Appellationsinstanz des 20. Jahrhunderts,[65] die im Völkerbund eine zentrale Rolle spielte – als Abweichler dazustehen.[66]

63 Vgl. Edward Hallett Carr, The Twenty Years Crisis, 1919–1939, London 1939.

64 Vgl. Helen McCarthy, Democratizing British Foreign Policy. Rethinking the Peace Ballot, 1934–1935, in: Journal of British Studies 49 (2010), 358–387, 363–377.

65 Vgl. Jürgen Osterhammel, Die Weltöffentlichkeit im 20. Jahrhundert, in: ders., Die Flughöhe der Adler. Historische Essays zur globalen Gegenwart, München 2017, 54–74.

66 Interessanterweise argumentierten an diesem Punkt auch schon zeitgenössische Völkerrechtsexperten sehr kulturalistisch. So betonte Hermann Kraus 1925 zwar, dass man sich nach dem Beitritt durchaus gegen einzelne Beschlüsse des Völkerbundes auflehnen bzw. vom Vetorecht Gebrauch machen könne, dies funktioniere aber nicht ständig und auf Dauer: „Aber niemand kann sich ungestraft am Esprit de corps einer Gruppe versündigen, dauernd sich gegen den Gruppenwillen, Gruppengeschmack, ihre Neigung, ihren Takt, ihren Ethos [sic!] Auflehnen." Hermann Kraus, Zur Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 78 (1925), 173–230.

Was sich aus dem bisher Gesagten ergibt, ist die These, dass sich die Geschichte des Völkerbunds gar nicht adäquat schreiben lässt, ohne dass auf die von der New Diplomatic History angebotenen Perspektiven und Methoden Bezug genommen wird. Oder anders formuliert: Das verheerende Bild, das viele, insbesondere ältere, Arbeiten vom Völkerbund zeichnen, erklärt sich auch daraus, dass die Fragepersperspektive von einem bestimmten Verständnis von Diplomatie ausgehend zu eng gewesen ist. Klassischer Diplomatiegeschichte mit ihrem strengen Fokus auf Machtfragen, ‚große Männer' und vor allem auch große Mächte fehlte schlichtweg das Rüstzeug, um sich dem Völkerbund als Institution angemessen nähern zu können. Die Diplomat*innen selbst sahen das genauso, wie die Reformprozesse in den Außenministerien der Zeit deutlich machen.[67] Will man nun „back to the League of Nations" gehen, um einen einflussreichen *review essay* von Susan Pedersen zu zitieren,[68] bedarf es neuer Instrumente und die New Diplomatic History bietet genau diese an.

Nach der Darstellung der Gründe, warum die (Welt-)Öffentlichkeit für den Völkerbund von so großem Interesse war, geht es im Folgenden um die Praxen, wie diese herzustellen beziehungsweise zu erreichen sein sollte.

Public Relations und der Völkerbund

„The League of Nations – At Work –" lautete der programmatische Titel des zweiten Völkerbundsfilms von 1935; der erste, produziert von der britischen League of Nations Union, war direkt nach seinem Dreh 1924 nicht nur durch britische, sondern auch durch die Kinos und Schulsäle anderer europäischer und außereuropäischer Staaten getourt.[69] Der 1935er-Film begann mit den Verwüstungen des Ersten Weltkriegs, an die sich das Publikum der 1930er Jahre sicher noch in weiten Teilen aus eigener Anschauung erinnerte, präsentierte die großen Namen der Pariser Friedenskonferenz und ließ schon bald einen Zug in vollem Dampf an den Zuschauer*innen vorbei auf sein Ziel hin zu rasen: Genf. Dann folgen Einblicke in die Arbeit der Gremien des Völkerbundes (Rat und Versammlung), besonders prägnante Auftritte (so die Antrittsansprache Stresemanns anlässlich des deutschen Bei-

67 Vgl. für Frankreich Vaïsse, L'adaption, (1985).

68 Susan Pedersen, Back to the League of Nations, in: The American Historical Review 112 (2007), 1091–1117.

69 Dieser Film hieß *The Star of Hope: Story of the League of Nations*. In Dänemark z. B. hatten ihn bis 1927 schon 2.200 Schüler:innen zu sehen bekommen. O.A., Comment faire connaître la Société des Nations et développer l'esprit de Coopération internationale. Recommandations du sous-comité d'experts de la Commission internationale de coopération intellectuelle de la Société des Nations, Genf 1927, 57. Zum ersten Völkerbundfilm vgl. auch C.W. Wilson, Die Geschichte des Völkerbundes dargestellt im Film, in: Internationale Lehrfilmschau 2 (1930), 784–799.

tritts zum Völkerbund oder die Rede des abessinischen Kaisers Haile Salessi) und Eindrücke von der Arbeit des Sekretariats. All das wurde szenografisch umgesetzt mit den neuesten und modernsten Mitteln der Filmkunst: Animationen, ein Kameraflug über Genf etc.[70]

Die Inhalte mögen nicht sonderlich spektakulär erscheinen, die zugrundeliegende Narration vielleicht allzu platt. Doch zeigt sich an diesem Film zumindest zweierlei: Zum einen wird auch hier die Bedeutung „vergangener Zukunft" deutlich, denn er entwickelte aus dem „Erfahrungsraum" des Ersten Weltkriegs den „Erwartungshorizont" einer besseren, kooperativen Zukunft.[71] Der Angriff Italiens auf Abessinien erscheint in der Bilderfolge so auch nicht als ein weiteres Indiz des Niedergangs des Völkerbundes, als der er in der Forschung (sicher zurecht) bis heute erscheint. Vielmehr deutet er den selbstbewussten Auftritt des abessinischen Machthabers und die zustimmende Reaktion des Publikums als eine grundlegende internationale Einigkeit in der Verurteilung der italienischen Gewalt – und damit als weiteren Schritt hin zu einer regelbasierten, friedlichen Zukunft. Der Film, andere Quellen (Bildpostkarten, Schulbuchtexte, Beiträge aus Schulwettbewerben) aus dem Umkreis des Völkerbundes ließen sich ebenso anführen, macht so deutlich, welche Bedeutung „Zukunftsentwürfe" für eine erneuerte Diplomatiegeschichte haben können.[72]

Viel wichtiger im Kontext dieses Aufsatzes ist aber, dass sich der Völkerbund hier des modernsten Mediums der Zeit bediente und es für die eigenen Zwecke einzusetzen versuchte. Und dieser Medieneinsatz macht deutlich, welche Potentiale eine Einbeziehung der Kategorie der Öffentlichkeit in die Analyse von Diplomatie bedeutet.[73] Die besondere Herausforderung der Völkerbundbemühungen bestand nun darin, nicht eine national definierte Öffentlichkeit adressieren zu können, son-

70 Der Film ist beim Internetauftritt des UN-Archivs zu sehen, https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2113/2113114/ (30.4.2024).

71 Zur Begrifflichkeit vgl. Reinhart Koselleck, ‚Erfahrungsraum' und ‚Erwartungshorizont'. Zwei historische Kategorien, in: ders., Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt am Main 1989, 349–375.

72 Mit Hölscher verstehe ich darunter „politische und soziale wie kulturelle, ja selbst ökonomische Gebilde" mit funktionalem Gehalt und „politische Handlungen" und „konstruktive Leistungen einer geschichtlichen Dimensionierung dessen, was in dieser Welt, unter maßgeblicher Beteiligung der geschichtlichen Akteure passiert". Lucian Hölscher, Zukunft und Historische Zukunftsforschung, in: Friedrich Jäger/Burkhard Liebisch (Hg.), Handbuch der Kulturwissenschaften. Grundlagen und Schlüsselbegriffe. Bd. 1, Stuttgart/Weimar 2004, 401–416.

73 Öffentlichkeit hier verstanden im Sinne von Requate als „Raum oder Sphäre": „Konstituiert wird die öffentliche Sphäre in erster Linie durch Kommunikation, so daß es folglich die öffentlichen Kommunikationsstrukturen sind, die zum zentralen Untersuchungsgegenstand werden." Jörg Requate, Öffentlichkeit und Medien als Gegenstände historischer Analyse, in: Geschichte und Gesellschaft 25 (1999), 5–32, 8–9.

dern Wege zu finden, transnationale Öffentlichkeiten[74] oder noch besser die Weltöffentlichkeit ansprechen zu können. Diese wurde zum einen als eine aus den einzelnen nationalen Öffentlichkeiten zusammengesetzte Gesamtöffentlichkeit gedacht; zum anderen aber auch als eine Art Weltgewissen, als über den Nationalstaaten stehende „appellative Instanz", wie sie Jörg Requate und Martin Schulze-Wessel auch für die europäische Öffentlichkeit beschreiben.[75]

Wie nun der Völkerbund, oder genauer seine Mitarbeiter*innen und Unterstützer*innen auf der Klaviatur der Öffentlichkeit spielten, welche Kommunikationsangebote sie machten, um genau diese Öffentlichkeit zu generieren, die im Anschluss der Durchsetzung der eigenen Ziele dienlich sein sollte, lässt sich auf verschiedenen Ebenen untersuchen. Zum Beispiel dadurch, dass man darum bestrebt war, Prominente für den Völkerbund zu gewinnen und deren Status als „celebrities" für den Völkerbund zu nutzen.[76] Besonders eindrücklich lässt sich das an niemand Geringerem als dem Nobelpreisträger Albert Einstein veranschaulichen, der in den 1920er Jahren eben nicht nur ein erfolgreicher Wissenschaftler, sondern zugleich auch eine internationale Berühmtheit war.[77] Wo Einstein war, waren die Medien nicht weit, und genau auf diese Aufmerksamkeit war auch der Völkerbund aus. Einstein tat ihm den Gefallen, neben einigen kritischen Einlassungen zum Völkerbund finden sich von ihm im Grunde nur noch lobende Worte, zumal ab dem Zeitpunkt, als er sich entschieden hatte, aktiv in der oben genannten „Internationalen Kommission für geistige Zusammenarbeit" mitzuarbeiten. Da schadete es nichts, dass einige der von Einstein gezeichneten Artikel gar nicht von ihm stammten, sondern ganz offenbar von den Völkerbundstellen selbst verfasst worden waren – solange man nur seinen Namen daruntersetzen durfte.[78]

Deutlicher aber wird die *Public Relations*-Politik des Völkerbunds aber auf anderen Feldern; zum ersten in der eigens eingesetzten Informationsabteilung des Völkerbundsekretariats. Diese wurde geführt von (ehemaligen) Journalisten (wie etwa dem Amerikaner Arthur Sweetster) und hatte zur Aufgabe, die Arbeit des Völkerbunds leicht fasslich aufzubereiten und so Sorge dafür zu tragen, dass Zeitungen

74 Vgl. Hartmut Kaelble/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig, Zur Entwicklung transnationaler Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Eine Einleitung, in: dies. (Hg.), Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2002, 7–33.

75 Jörg Requate/Martin Schulze Wessel, Europäische Öffentlichkeit. Realität und Imagination einer appellativen Instanz, in: dies. (Hg.), Europäische Öffentlichkeit. Transnationale Kommunikation seit dem 18. Jahrhundert, Frankfurt am Main/New York 2002, 11–39.

76 Zum Konzept vgl. Antoine Lilti, Figures publiques. L'invention de la célébrité, 1750–1850, Paris 2014.

77 Albrecht Fölsing, Albert Einstein. Eine Biographie, Frankfurt am Main 1995, 588.

78 Vgl. dazu Jonathan Voges, Internationale Experten in eigener Sache? Der Völkerbund und die Organisation der geistigen Zusammenarbeit in der Zwischenkriegszeit, in: Felix Selgert (Hg.), Externe Experten in Politik und Wirtschaft, Berlin 2020, 223–243.

und andere Medien in aller Welt darüber berichten konnten.[79] Das umfasste zum einen die Zusammenstellung der alltäglichen Abläufe des Völkerbundes, zum anderen aber auch die Veröffentlichung zahlreicher Broschüren zu den unterschiedlichen Abteilungen und Arbeitsgebieten des Völkerbundes. Darüber hinaus wirkte die Informationsabteilung quasi wie die Pressestelle einer Behörde oder eines Unternehmens, nahm Presseanfragen entgegen und beantwortete sie, und trug so maßgeblich zur Außenwahrnehmung des Völkerbundes bei. Die Informationsabteilung war somit das organisationale Zentrum der *Public Relations*-Anstrengungen der internationalen Organisation.[80]

Die zweite Organisation, die in diesem Zusammenhang eine Rolle spielte, ist die nun schon mehrfach angesprochene Internationale Kommission für geistige Zusammenarbeit mit ihren Unterorganisationen (wie dem Institut in Paris, an dem Romains die eingangs zitierte Rede gehalten hat). Es würde an dieser Stelle zu weit führen, breit in diese Vorläuferorganisation der UNESCO einzuführen, deren eigentliches Ziel es war, die internationale Zusammenarbeit in allen Fragen von Wissenschaft und Kultur zu fördern.[81] Das tat sie auch im Rahmen ihrer – sicher beschränkten – Möglichkeiten, nur weitete sie zugleich ihr Aufgabenspektrum aus. Anstatt allein als *clearing house* für eingehende Informationen zu den Bildungssystemen oder Möglichkeiten zum akademischen Austausch zu arbeiten, wirkte die Kommission (sehr zum Missfallen einiger ihrer Mitglieder[82]) auch im Sinne einer *Public Relations*-Agentur für den Völkerbund. Und das nicht allein über die Prominenz der in ihr versammelten Geistesgrößen, wie am Beispiel Einsteins gezeigt, sondern auch in ihrem Programm. Als besonders herausragendes Beispiel lassen sich hier die Versuche werten, direkt auf die nationalen Schulcurricula einzuwirken und dabei insbesondere den Geschichts-, Geographie- und Politikunterricht (bzw. die Staatsbürgerkunde) völkerbundfreundlicher zu gestalten.

Die zugrundeliegende Rechnung war dabei wiederum recht simpel: Erwachsenen die Botschaft des Völkerbundes zu übermitteln war vergleichsweise schwierig, da man sich dabei immer auf den *goodwill* privater Unternehmen (Verlage, Produzenten von Wochenschauen etc.) verlassen musste; direkten Zugriff hatten Staaten, und auf deren Kooperation baute man, nur auf einen Teilbereich der Öffentlichkeit,

79 Zeitgleich bauten die Außenministerien auch Presseabteilungen auf; vgl Vaïsse, L'adaption, (1985), 149.

80 Vgl. Isabella Löhr/Madeleine Herren-Oesch, Gipfeltreffen im Schatten der Weltpolitik. Arther Sweetser und die Mediendiplomatie des Völkerbundes, in: ZfG 62 (2014), 411–414; Birgit Enzmann, Medienpolitik des Völkerbundes, Konstanz 1991.

81 Vgl. allgemein Jean-Jacques Renoliet, L'UNESCO oubliée. La société des nations et la coopération intellectuelle (1919–1946), Paris 1999.

82 So zum Beispiel von Gonzague de Reynold: Gonzague de Reynold, La Reconstruction intellectuelle, les Catholiques et la Société des Nations, in: La revue Générale (Juni/Juli 1922), 617–633.

nämlich auf die Kinder und Jugendlichen in den Schulen. Trotz all der Schwierigkeiten, die sich vor allem daraus ergaben, dass die nationalen Regierungen gerade über den Schulunterricht sehr genau wachten und hier ein Durchweichen der staatlichen Souveränität besonders fürchteten, verzeichneten diese Bemühungen in den 1920er und 1930er Jahren durchaus Erfolge. Selbst in einer latent bis manifest völkerbundkritischen nationalen Öffentlichkeit wie der deutschen konnte der „Völkerbundunterricht" in Teilen reüssieren[83], Lehrer*innen entwickelten innovative Unterrichtsmodelle[84] und besuchten international zusammengesetzte Fortbildungen am Sitz des Völkerbundes in Genf.[85] Ähnliches ließ sich zum Beispiel auch im Vereinten Königreich beobachten, wo nationale Essaywettbewerbe mit Völkerbundbezug ausgerufen wurden und der Völkerbund Teil der schulischen Festkultur und des schulischen Clubwesens wurde.[86] Zentrales Lernziel all dieser Bemühungen war es, dem in den Bildungsmedien vermittelten Bild, dass es bei internationalen Kontakten vorrangig um Konflikte und Machtkämpfe gehe, ein anderes entgegenzusetzen. Dieses sollte deutlich machen, dass nicht Konfrontation, sondern Kooperation für eine gedeihliche Entwicklung sowohl der Staatengemeinschaft wie auch für jeden individuellen Nationalstaat unerlässlich sei.

Der Völkerbund setzte – und auch hier spielt die „vergangene Zukunft" wieder eine zentrale Rolle – auf kommende Generationen von informierten Staatsbürger*innen, die eine über den Völkerbund organisierte Weltordnung als gegeben verstehen würden. Gilbert Murray, Altphilologe, südafrikanischer Völkerbunddelegierter der Frühzeit und Mitglied, später Präsident der genannten Kommission, formulierte diese Wette auf die Zukunft eindringlich:

> „Wenn der Völkerbund seinen Zweck erfüllen soll, muß er bei allen Nationen bekannt und von ihnen verstanden werden. Der Gedanke internationaler Zusammenarbeit muß uns in Fleisch und Blut übergehen."[87]

Wie wir heute wissen, kam es anders, zeitgenössisch wird aber deutlich, wie die Verantwortlichen beim Völkerbund die völkerrechtliche Machtlosigkeit des Völkerbun-

83 Jonathan Voges, „Erziehung im Sinne der Völkerversöhnung". Der Völkerbund als Gegenstand des Geschichtsunterrichts in der Weimarer Republik, in: Andreas Braune/Sebastian Elsbach/Ronny Noack (Hg.), Bildung und Demokratie in der Weimarer Republik, Stuttgart 2022, 166–180.

84 Vgl. dazu Matthias Busch, Kommentar: „Völkerbundspädagogik". Internationale Politik als Unterrichtsthema in der Weimarer Republik, in: Journal of Social Science Education 10 (2011), 71–78.

85 Vgl. Voges, Erziehung, (2022), 166.

86 Vgl. Board of Education (Hg.), Handbook of Suggestions. For the Consideration of Teachers and Others Concerned in the Work of Public Elementary Schools, London 1937, 564–583.

87 Gilbert Murray, Völkerbund-Unterricht für alle Nationen, in: Das werdende Zeitalter 6 (1927), 161–164, 161.

des produktiv wendeten und daraus ein Arbeitsprogramm ableiteten, an dessen Ziel eine Welt stehen sollte, in der es der klassischen machtstaatlichen Mittel gar nicht mehr bedürfe.

Zum dritten ein Beispiel, das noch deutlicher die Ausweitung der an der Diplomatie beteiligten Akteur*innengruppen vor Augen führt, wie sie in der New Diplomatic History gefordert wird. Denn es waren nicht nur vom Völkerbund bestallte beziehungsweise über ihn versammelte Personen, die sich daran machten, für ihn *Public Relations*-Arbeit zu leisten, sondern auch zivilgesellschaftliche Gruppen. Völkerbundvereinigungen entstanden im Grunde in allen größeren Staaten. Ihr Ziel war es, zum einen als Verbindungsglieder zwischen nationalen Gesellschaften und Genf zu wirken; zum anderen ging es ihnen darum, die nationalen Regierungen durch fortwährende Werbung und Mobilisierung der Öffentlichkeit dazu zu bringen, den Vorgaben des Völkerbunds entsprechend zu agieren. Der Völkerbund, dem genau diese Druckmittel fehlten, um die nationalen Regierungen zur Kooperation zu zwingen, betrieb so eine Art *outsourcing* und verlagerte diese wichtige Aufgabe in die nationalen Gesellschaften zurück. Dafür hofierte er die Völkerbundgesellschaften, stellte ihnen Räumlichkeiten während der Sitzungswochen zur Verfügung, belieferte sie mit Informationen und räumte ihnen das Recht ein, Resolutionen und Anträge in die Versammlung einzubringen.[88]

Beispiele für diese Gruppen wären etwa die *Deutsche Liga für Völkerbund*, mit einer sehr wechselvollen Geschichte (vor allem, was ihren Fortbestand unter anderem Namen im Nationalsozialismus betrifft)[89] oder aber die weit größere britische *League of Nations Union*. Für die *League of Nations Union* liegen detaillierte Arbeiten vor, die deutlich machen, wie es ihr gelang, die britische Öffentlichkeit von den Zielen des Völkerbundes einzunehmen, ja sie geradezu dafür zu begeistern.[90] Dafür nutzten die Akteur*innen die ohnehin in der britischen Kultur vorfindlichen öffentlichen Ausdrucksformen und luden sie mit Inhalten des Völkerbundes auf, so zum Beispiel die allerorten und zu unterschiedlichen Anlässen stattfindenden Festumzüge („pageants"), die den Völkerbund auch noch in die kleinsten Städte, ja Dör-

88 Vgl. zu deren internationalen Zusammenschluss Thomas R. Davies, Internationalism in a Divided World. The Experience of the International Federation of League of Nations Societies, 1919–1939, in: Peace & Change 37 (2012), 227–252.

89 Zur Analyse der Deutschen Liga für Völkerbund als Beispiel einer NGO vgl. Larry Winter Roeder/Albert Simard, Die Deutsche Liga für Völkerbund (DLfV), in: dies., Diplomacy and Negotiations for Humanitarian NGOs. Humanitarian Solutions for the 21st Century, New York 2013, 377–391; knapp zur Geschichte dieser noch immer untererforschten Organisation vgl. Jost Dülffer, Vom Internationalismus zum Expansionismus. Die Deutsche Liga für Völkerbund, in: Wolfgang Elz/Sönke Neitzel (Hg.), Internationale Beziehungen im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Winfried Baumgart zum 65. Geburtstag, Paderborn u. a. 2003, 251–266.

90 Vgl. dazu allgemein Helen McCarthy, The British People and the League of Nations. Democracy, citizenship and internationalism, c. 1918–45, Manchester/New York 2011.

fer trugen.[91] Als „Lifeblood of the League" sorgte die *League of Nations Union* dafür, dass die Botschaft des Völkerbundes in die Breite getragen wurde, Außenpolitik sollte alle interessieren, Nichtwissen war keine Ausrede mehr, da die Informationen in immer verdaulichere Dosen aufgeteilt wurden, die, so die Theorie, wirklich jede und jeder konsumieren und verstehen konnte.[92] Doch ging man noch ein Stück weiter, denn man konzipierte die britische Öffentlichkeit nicht nur als Adressatin für außenpolitisches Wissen, das sie wahrnehmen sollte, um ihre politischen Führer zu den entsprechenden Entscheidungen zu drängen. Vielmehr definierte man sie auch als zusammengesetzt aus lauter Diplomat*innen, die in ihrem Wirkungskreis über die nationalen Grenzen hinaus zur internationalen Verständigung beitragen sollten. Sei es in Frauenbünden, in den Kirchen oder vor allem in den Schulen, die auch von den zivilgesellschaftlichen Vorfeldorganisationen des Völkerbundes als besonders lohnenswerter Wirkungsbereich ausgemacht wurden. Lehrer sollten Propagandisten werden, Schüler*innen wurden angehalten, Kontakte in alle Welt zu knüpfen.[93]

Fazit: das Scheitern des Völkerbunds – verfehlte PR?

„The failure of the League was in part (not entirely) due to the lack in popular support for an international policy", so einer frühen *Public Opinion*-Forscher in den USA,[94] die sich dort in der Nachlese der Thesen Walter Lippmanns zu entwickeln begann.[95] Mitten im Zweiten Weltkrieg begründete Ross Stagner das Scheitern des Völkerbunds mit dessen mangelhafter PR, die die Öffentlichkeit nicht erreicht habe. Und er stand nicht allein mit dieser Einschätzung, sein Kollege Dell G. Hitchner sah es ebenso: Der Völkerbund sei zeit seines Bestehens auf das Wohlwollen von Journalist*innen angewiesen gewesen, die aber allzu oft eine nationale Agenda bedient hätten. Der Besucher*innenservice, den man Reisenden in Genf angeboten habe, sei zwar besser gewesen, auch die Berücksichtigung der Schulen im Arbeitsprogramm des Völkerbunds hob Hitchner lobend hervor. Nichtsdestotrotz scheiterte der Völkerbund am Ende mit seinen *Public Relations*-Bemühungen, und das

91 Helen McCarthy, The League of Nations. Public Ritual and National Identity in Britain, c. 1919–56, in: History Workshop Journal 70 (2010), 108–132, 115.

92 Vgl. dazu Jonathan Voges, Die Welt im Kleinformat. *Q&A*, *Who is Who?* und andere Kleinformate im Dienst des Völkerbundes, in: Caroline Adler/Maddalena Casarini/Daphne Weber (Hg.), Kleinformate im Umbruch. Mobile Medien für Widerstand und Kooperation (1918–1933), Berlin/Boston 2023, 59–74.

93 Vgl. Donald S. Birn, The History Teacher as Propagandist, in: The History Teacher 5 (1972), 17–22.

94 Ross Stagner, Public Opinion and Peace Plans, in: Public Opinion Quarterly 7/2 (1943), 297–306, 297.

95 Vgl. dazu das einflussreiche Buch Walter Lippmann, Public Opinion, Hawthorne 2008 [zuerst 1922].

vor allem daran, dass er sich allzu unparteiisch und ‚neutral' gegeben habe. Die nationale Propaganda hingegen schoss immer schärfer gegen den vom Völkerbund verkörperten Internationalismus, während man sich in Genf mit Kritik zurückhielt. Daraus folge für die Zukunft und die kommende Weltorganisation: „The league's main force will be publicity. That publicity needs to be partisan."[96]

In den 1940er Jahren lag eine derartige Einschätzung der Bemühungen des Völkerbunds im Bereich der *Public Relations* sicher nahe; die Organisation lag in Trümmern, während des Krieges spielte die Organisation im Grunde keine Rolle mehr, als letztes Aufbäumen kann man den Ausschluss der Sowjetunion anlässlich des Winterkrieges gegen Finnland 1939/40 verstehen.[97] Was den Autoren aber zu entgehen schien, war, dass der Völkerbund mit seiner *Public Relations*-Arbeit Neuland betreten hatte, die entsprechenden Strukturen dafür erst schaffen musste und ihm am Ende vielleicht nur die Zeit fehlte, die entworfenen Strukturen so zu verfeinern, dass sie im Sinne der Kritiker wirken hätten können. Noch präziser: Es ist am Ende vielleicht weniger erstaunlich, dass die Bemühungen des Völkerbundes in diesem Bereich scheiterten (so sie es denn taten[98]), sondern dass der Völkerbund überhaupt derartige Anstrengungen unternahm.

Dass Diplomatie fortlaufend über sich selbst Auskunft zu geben verpflichtet ist, und das nicht gegenüber einem Potentaten, sondern gegenüber einer diffusen Öffentlichkeit, war neu. Und genau dafür entwickelte der Völkerbund in Zusammenarbeit mit seinen Unterstützer*innen Wege, um diese Dauerkommunikation über das eigene Tun zu ermöglichen. Diese Kommunikation war, so die These, nicht allein das Anhängsel der Diplomatie, sondern deren integraler Bestandteil; Diplomatie wäre dem Völkerbund ohne Öffentlichkeit nicht möglich gewesen. Der Völkerbund ist somit auch ein Themenbereich der internationalen Geschichte, für den die methodischen, perspektivischen und theoretischen Annahmen der New Diplomatic History nicht Ergänzung sind, sondern der, so die zweite in diesem Aufsatz entwickelte These, ohne diese Anregungen überhaupt nicht verstanden werden kann.

96 Dell G. Hitchner, The Failure of the League: Lesson in Public Relations, in: The Public Opinion Quarterly 8/1 (1944), 61–71, 68.

97 Zur Diskussion um diesen Ausschluss vgl. League of Nations. Records of the Twentieth Ordinary Session of the Assembly (December 11th–14th, 1939). Plenary Meetings, Genf 1940.

98 Mit Peter Fritzsche, der das Scheitern der Weimarer Republik mit einem Fragezeichen versah, kann man sich durchaus fragen, ob die gleiche Differenziertheit nicht auch für den Völkerbund angebracht wäre. Vgl. Peter Fritzsche, Did Weimar Fail?, in: Journal of Modern History 68 (1996), 629–656.