

Internationales Recht und Verständigungs-Internationalis- mus unter Druck: Politische Profile der *Carnegie Men* im Umfeld des Balkanberichts von 1914

Helke Rausch

ABSTRACT

International Law and Conciliarist Internationalism under Pressure: Political Profiles of the Carnegie Men framing the Carnegie Report on the Balkan Wars c. 1914 and Beyond

The Carnegie Report on the Balkan Wars could neither pacify the regional conflicts nor ban future ethnic violence. Yet it signifies a highly symptomatic moment in early 20th-century US Big Philanthropy. In order to assess its historical relevance, this article traces the report's historical setting in contemporary US American political and legal debates from 1910 to the early 1920s. Two major features stand out: First, the report testifies to the contemporary programmatic creed and political leanings of its most renowned trustees – such as Elihu Root, James T. Shotwell, James Brown Scott and Nicholas Murray Butler – who envisioned an international world order based on increasingly professionalized international law. Most of them judicial experts, some of them staunch republican foreign policy elites, others more progressive intellectuals, they felt authorized to scientifically analyse and advise international diplomacy. Second, however, the Carnegie Men's emphasis on law-based internationalism was no static endeavour. It rather succumbed to the turmoils of their time. Under the unfavourable auspices of World War I since 1914 and, even more so with the United States entering the war in 1917 and during the complicated peace negotiations in 1918/19, the philanthropic experiment of propagating a law-based vision of the world order was gradually transformed into a new version of conciliarist internationalism based on close cooperation with the new League of Nations in the early 1920s.

Der Carnegie-Bericht über die Balkankriege war in vielfacher Hinsicht ein Novum diplomatischer Aktivität.¹ 1914 vom US-amerikanischen Carnegie Endowment for International Peace (CEIP) veröffentlicht, verdankte er sich erstmals der Initiative einer privaten Nichtregierungsorganisation mit Sitz in den USA, die dazu eine internationale Untersuchungskommission rekrutierte.² Auch Ton und Modus des Carnegie Report waren innovativ: Von der politisierten internationalen Tagespresse, die schließlich intensiv über die Balkankriege berichtet hatte, unterschied ihn sein erklärtes Programm, fernab aller Tagespolemik als „impartial examination“ eine faktengestützt-belastbare, analytisch objektive Bestandsaufnahme vor Ort zu liefern.³ Entsprechend verurteilte der Report die grausamen Kriegsverbrechen, mit denen die Verantwortlichen zugleich gängige Völkerrechtskonventionen pulverisierten.⁴ Er verlangte, einer humanitären Katastrophe ins Auge zu sehen, aus der nur die bislang nie erreichte gemeinsame Verpflichtung auf „the substitution of justice for force in the settlement of international differences“ wieder herausführen könnte.⁵

Die Affinität der *Carnegie Men* zur Balkanfrage passte durchaus in die Konjunktur des frühen 20. Jahrhunderts. Nicht nur das außenpolitische Establishment der USA, sondern auch die amerikanische Öffentlichkeit waren längst seit dem voranschreitenden 19. Jahrhundert für die politischen Konflikte im Balkanraum sensibilisiert, ohne dass sich damit – anders als aus der Sicht der europäischen Imperialmächte – außerhalb wachsender Handelsverflechtungen seit dem frühen 19. Jahrhundert handfeste Interventionsabsichten oder gar Territorialansprüche der USA in der Region verbunden hätten.

Zwar wahrten die Washingtoner Administrationen seit Ende des 19. Jahrhunderts ganz im Sinne der Monroe-Doktrin weitgehend Neutralität gegenüber von Bulgarien unterstützten Freischärlern in Makedonien gegen das Osmanische Reich 1876 und 1901.⁶ Aus den Wirren sich abzeichnender Balkankrisen und machtpolitischer Taktiken der europäischen Mächte und des Osmanischen Reichs allerdings hatte sich die US-Administration zurückgezogen. So scheute man auch die energische Lobbyarbeit des noch jungen American Jewish Committee, dem die US-Präsidenten zwar Gehör schenkten, als es im März 1914 in einem Treffen mit Wilson um amerikanische Fürsprache zugunsten hunderttausender nach Rumänien geflohener Juden auf der Londoner Friedens-

1 Vgl. The Work of the Balkan Commission, in: The Advocate of Peace 75 (1913), S. 228f.

2 Vgl. M. Sigg, Die Balkankriege 1912–1913. Bulgarische Kriegsvölkerrechtsverletzungen im Spiegel der europäischen Kriegsberichterstattung und des Carnegieberichts, in: B. Chiari / G.P. Groß (Hrsg.), Am Rande Europas? Der Balkan – Raum und Bevölkerung als Wirkungsfelder militärischer Gewalt, München 2009, S. 105-119, hier S. 113; F. Trix, Peace-mongering in 1913: the Carnegie International Commission of Inquiry and its Report on the Balkan Wars, in: First World War Studies 5 (2014) H. 2, S. 147-162; D. Kévonian, L'enquête, le délit, la preuve, les "atrocities" balkaniques de 1912–1913 à l'épreuve du droit de la guerre, in: Le Mouvement Social 222 (2008) H. 1, S. 13-40.

3 Vgl. N. M. Butler, Preface, in: Report of the International Commission to Inquire into the Causes and Conduct of the Balkan Wars (=Carnegie Endowment of International Peace. Division of Intercourse and Education, 4), Washington, DC 1914, S. III.

4 Vgl. Carnegie Endowment for International Peace, Yearbook for 1915, Washington 1915, S. 74.

5 Vgl. Butler, Preface, in: Report of the International Commission, S. III.

6 Vgl. A. Despot, Amerikas Weg auf den Balkan. Zur Genese der Beziehungen zwischen den USA und Südosteuropa 1820–1920, Wiesbaden 2010, S. 40-85.

konferenz nachsuchte. Das State Department war dann aber lediglich bereit, sein diplomatisches Korps eine Absichtserklärung im Sinne des Rechtsschutzes für die jüdischen Immigranten abgeben zu lassen.⁷

In der US-amerikanischen Öffentlichkeit hielten zwei Faktoren das Interesse an den politischen Zeitläuften im Balkanraum hoch: Zum einen bekundeten neben einzelnen Vertretern des diplomatischen Establishment weite Teile der US-amerikanischen Presse regelmäßig probulgarische und -mazedonische, meist dezidiert „christlich“ bzw. zivilmissionarisch konnotierte, anti-osmanische Loyalitäten.⁸ Zum anderen thematisierte die südosteuropäische Diaspora in den USA ständig den Konflikt Raum Balkan in den US-amerikanischen Massenmedien. Interessenvertretungen aus den Reihen der südosteuropäischen Arbeitsmigranten, die seit den späten 1880er Jahren jährlich in Millionenzahl aus subsistenzwirtschaftlichen, für rückständig befundenen Milieus in die USA strömten, trugen ihre konkurrierenden politischen Forderungen beständig vor und wetteiferten um amerikanische Unterstützung.⁹

Schließlich nahmen seit der Wende zum 20. Jahrhundert die Verfechter einer offensiven US-Außenwirtschaftspolitik den weithin vorindustriell geprägten Balkanraum ins Visier. „Open Door“-Diplomaten wie der ehemalige US-Botschafter in Konstantinopel, Philip Brown, hatten sich noch vor Ausbruch der Konflikte 1911 für intensivierte Handelsbeziehungen zum Osmanischen Reich ausgesprochen, um den USA eine Einflussphäre in der Region zu eröffnen. Unter diesen Vorzeichen strengte Brown sich an, ethnische Vorbehalte gegen die vermeintlich genuine Brutalität der Muslime auszuräumen, und bewarb enge Wirtschaftsbeziehungen der USA mit der Türkei als wichtigen Katalysator eines modernen, liberalen Staates im Balkanraum.¹⁰ Die kleinschrittigen Etablierungsversuche von Rockefellers Standard Oil Company in Rumänien und das 1911 grandios gescheiterte Eisenbahnprojekt einer amerikanischen Investorengruppe illustrierten allerdings den extrem engen Handlungsspielraum amerikanischer Verhandler angesichts der dominanten europäischen Großmachtinteressen.¹¹

Insofern war das außenpolitische Establishment der USA mit dem Balkanraum nicht ganz unvertraut. Der Carnegie Report von 1914 allerdings konnte dennoch nicht konfliktbeschwichtigend oder gar befriedend wirken. Im kritischen internationalen Echo auf seine Veröffentlichung schlug sich vielmehr nieder, wie weit der deklarierte szientistische Neutralismus, den man im Bericht an den Tag zu legen versuchte, von den erbitterten Konflikten in der Krisenregion entfernt blieb.¹² Auch in der US-Tagespresse fand der

7 Vgl. Events in 5673: July 1, 1912, to June 30, 1913, in: *The American Jewish Year Book* 15 (1913/1914), S. 221-360, hier S. 239ff.

8 Vgl. Despot, *Amerikas Weg auf den Balkan*, S. 40-85.

9 Vgl. ebenda, S. 222-236.

10 Vgl. Philip Browns grundlegende Bestandsaufnahme der amerikanisch-türkischen Beziehungen und der türkischen Entwicklung in: P. Brown, *Turkey and the United States*, in: *The Journal of Race Development* 1 (1911), S. 447-459, hier u.a. S. 449.

11 Vgl. Despot, *Amerikas Weg auf den Balkan*, S. 124-137.

12 Vgl. *The New York Times*, 8. Juni 1914, 3 (3 Greeks denounce Carnegie Board); *The Washington Post*, 13. Juli 1914, 5 ('Malice' in Carnegie Report).

Report kein einhelliges Echo. Teils diskutierte man den Vorwurf der Parteilichkeit, durch die das CEIP drohte, mitschuldig zu werden am weiterschwelenden Konflikt.¹³ Teils rief man besorgt nach sofortiger Aufrüstung, die die USA davor schützen würde, in derartige Scharmützel hineingezogen zu werden.¹⁴ Fast torpedierte Carnegie selbst das Berichtsunterfangen, als er, noch bevor die Balkankommission überhaupt konstituiert war, ganz im Stil des zeitgenössischen Balkanismus öffentlich Zweifel an der zivilisatorischen Reife der Balkanstaaten äußerte, die als „less civilized foreign nations of the world“ eben über keine elaborierten Konfliktregulierungsmechanismen verfügten.¹⁵

Tatsächlich konnten die *Carnegie Men* im Berichtsjahr 1913/14 nicht prognostizieren, wie Balkankrise und Ausbruch des Ersten Weltkrieges wenige Monate später ineinandergreifen würden. Ebenso wenig war für sie ersichtlich, dass sich die Exzesse ethnischer Gewalt, die sie protokollierten, zu einem fatalen Signum des mittleren 20. Jahrhunderts weit über die südosteuropäische Region hinaus entwickeln würden, zu denen die Balkankriege nur den Auftakt bildeten.¹⁶

Historisch signifikant macht den Carnegie Report insofern weder seine Befriedungsfunktion noch seine prognostische Kraft, wohl aber der Umstand, dass er auf Selbstverständnis, Diskurs und Verfahrensweisen seines namengebenden US-amerikanischen Geldgebers, des CEIP, zurückverweist. Zwei Aspekte erscheinen dabei zentral. Erstens exponierte sich hier eine intellektuelle und politische Formation von Philanthropen und Internationalisten, die, gebunden an die US-amerikanische gouvernementale Politik, nach Alternativen zur Gestaltung einer kriegs- und gewaltfreien Weltordnung suchten. Nicht nur mit dem Carnegie Report brachten sie sich schon seit Gründung des CEIP 1910 als neue Sorte wissenschaftlich informierter, häufig juristisch hochgebildeter Experten und zum Teil erstrangiger Außenpolitiker in Stellung und beanspruchten, wissenschaftlich fundierte und politisch verbindliche Einschätzungen zur Weltlage vorzulegen. Vor allem aber sprach aus der finanziellen Förderung des Berichts eine für das CEIP typische, fast essentialistische Emphase für das *International Law* als maßgebliche Ressource und zukunftsweisender Maßstab für die internationale Politik in den Krisenregionen der Welt.

Zweitens bildeten allerdings die juristisch-politische Expertise und *International Law*-Emphase der *Carnegie Men*, wie sie im Bericht von 1914 geronnen waren, keine statischen Größen. Vielmehr wandelten sich ihre Diskurse vor dem und über das Publikationsjahr 1914 hinaus. Unter dem Eindruck des Kriegsausbruchs 1914, des Kriegseintritts der USA im April 1917 und der Pariser Verhandlungen über den Friedensvertrag 1918/19 veränderte sich der Aggregatzustand des philanthropischen Projekts zusehends.

13 Vgl. The New York Times, 1. Juni 1914, 7 (Sees future strife in Balkan Report).

14 Vgl. The Washington Post, 25. Oktober 1913, 6 (The Balkan Cruelties).

15 Vgl. The Washington Post, 20. November 1912, 1 (War had to be – Carnegie: Doesn't Think Balkan States Yet Ready for Permanent Peace).

16 Vgl. P. Ther, Die dunkle Seite der Nationalstaaten. „Ethnische Säuberungen“ im modernen Europa, Göttingen 2011; A. Skordos, Geschichtsregionale Völkerrechtsforschung. Der Fall Südosteuropa, in: Zeitschrift für Ostmitteleuropa-Forschung 61 (2012) H. 3, S. 433-473.

Die ehemals voluminösen pazifistischen Bestandteile des CEIP verflüchtigten sich nach der Veröffentlichung des Berichts mit Ausbruch des Ersten Weltkrieges in Europa rasch. Um 1917 wurden sie erst von wuchtiger Mobilisierungs- und Homogenisierungspanik des schnell verfestigten US-amerikanischen Kriegsnationalismus verdrängt. Im Zuge der Friedenskonferenz 1919 und der inneramerikanischen Debatten gingen sie dann eine neue Ligatur mit dem politisch bestimmenden Internationalismus Wilsonscher Spielart ein, der weniger auf die ordnungsstiftende Kraft des kodifizierten internationalen Rechts als auf die Herausbildung politisch institutionalisierter internationaler Kooperation setzte. Aus dieser doppelten Blickrichtung auf die politischen Profile der *Carnegie Men* zum einen und auf den zügigen Wandel ihrer politischen und völkerrechtlichen Binnendiskurse unter dem Druck der Weltkriegsereignisse zum anderen erscheint der Carnegie-Bericht von 1914 als signifikante Momentaufnahme von beschränkter Halbwertszeit in der von der Weltkriegserfahrung tief geprägten US-amerikanischen Philanthropie.

Carnegies Endowment um 1910: Imperialer Pazifismus und szientistische Verständigung

Carnegies philanthropisches Engagement und die Entstehung des CEIP waren tief verwurzelt in einem Boom des American Peace Movement. Die amerikanische Friedensbewegung hatte seit der Wende zum 20. Jahrhundert und bis zum Eintritt der USA in den Ersten Weltkrieg 1917 stark an Dynamik gewonnen. Motoren für diesen Aufschwung der amerikanischen Peace Advocacy gab es viele: Erstens war auf der Haager Konferenz von 1899 mit der Haager Landkriegsordnung beschlossen worden, einen Internationalen Schiedsgerichtshof (International Court of Arbitration) einzurichten.¹⁷ Die USA waren hier federführend beteiligt und ratifizierten die Beschlüsse 1900.¹⁸ Zweitens konstituierte sich die amerikanische Friedensbewegung vor dem Hintergrund eines immensen Aufstiegs der USA zu einer führenden westlichen Industriemacht. Der anhaltende Erfolg des US-amerikanischen Außenhandels schürte die Erwartung von Großunternehmen, Finanz- und politischen Eliten, dass die Politik internationale Konflikte v.a. unter amerikanischer Beteiligung dringend unterbinden müsse, um den erfolgreichen Wirtschaftsliberalismus nicht empfindlich zu schädigen.¹⁹ Drittens ging der Aufstieg zur führenden Wirtschaftsmacht mit einem Wandel der Außenpolitik einher: Zum einen beflügelte die wachsende Macht und Bedeutung der USA einen neuen außenpolitischen Interventionismus und eine Serie erfolgreicher Expansionsbewegungen; dies

17 Vgl. J. Dülffer, Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 im internationalen Staatensystem, in: Die Friedenswarte 4 (1999), S. 98-111.

18 Vgl. C. Mauch, Pazifismus als politische Kultur. Die organisierte Friedensbewegung in den USA und Deutschland in vergleichender Perspektive, 1900–1917, in: R. Fiebig-von Hase/J. Heideking (Hrsg.), Zwei Wege in die Moderne: Aspekte der deutsch-amerikanischen Beziehungen 1900–1918, Trier 1998, S. 261-292, hier S. 268.

19 Vgl. Report of the Seventeenth Annual Lake Mohonk Conference on International Arbitration, May 24-26, 1911 (Lake Mohonk Conference 1911), S. 188f, in: J. W. Chambers II (ed.), The Eagle and the Dove. The American Peace Movement and United States Foreign Policy, 1900–1922, New York/London 1976, S. 177; A. S. Johnson, Commerce and War, in: International Conciliation (1912–1914), S. 1-14, hier S. 14.

führte etwa 1898 zum nicht ungeteilt bejubelten Sieg über Spanien, zur Annexion von Hawaii und den Philippinen. Auch Andrew Carnegie kam zur Friedensbewegung über seine Mitgliedschaft in der kurzlebigen Anti-Imperialist League, die sich im Zuge des spanisch-amerikanischen Krieges 1898 formiert hatte. Er zählte dort zu einem Kreis konservativer neuenglischer Eliten, deren antiimperialistische Opposition sich nicht zuletzt der rassistisch unterlegten Befürchtung verdankte, dass die Annexion fremd besiedelter Gebiete erhebliche Gefahren für die angelsächsische Prägung Amerikas barg.²⁰ Zum anderen und zugleich provozierte die gesteigerte Verdrängungsmacht der USA aber auch internationale Konflikte wie den russisch-japanischen Krieg von 1904/5, der die amerikanische Politik und Öffentlichkeit für das Gefahrenpotential expandierender Kriege und Gewaltexzesse sensibilisierte. Diese Entwicklung prägte das Peace Movement stark. Sie provozierte öffentlich verhandelte Bedrohungsperzeptionen, die, einmal mehr im Wahljahr 1904 multipliziert von Friedensaktivisten, Theodore Roosevelt zu einem Verfechter schiedsrichterlicher Mechanismen und einer neuen Haager Schlichtungskonferenz gemacht hatten.²¹

Schon vor der Jahrhundertwende hatte sich allerdings eine Bewegung abgezeichnet, in der sich vom Gros der überaus heterogenen amerikanischen Friedensbewegung ein deutlich elitärer Teil abzuspalten begann. Ihr bevorzugtes Forum bildeten die ursprünglich vom Unternehmer und Quäker Albert Smiley initiierten Lake Mohonk Conferences on International Arbitration.²² Carnegie schloss sich ihnen an, um bald mit einer ganz eigenen Agenda anzutreten. Etwa lud er im April 1907 zu einem viertägigen National Peace and Arbitration Congress in die Carnegie Hall.²³ Auch die New Yorker Kongress Teilnehmer repräsentierten das neue, weltläufige Gesicht einer friedensbewegten Elite aus Großunternehmern, Politikern, Diplomaten und renommierten Juristen. In ihren Reihen teilte man die Einschätzung, dass nur weltweiter Frieden den unaufhaltsamen Aufstieg der USA zu Weltmachtniveau langfristig sichern konnte, während Kriege dem fortschrittlichen Industriekapitalismus empfindlich zusetzten und die wirtschaftliche Stabilität einer amerikanisch fundierten Weltordnung torpedierten.²⁴ Dieser neue Duktus eines professionell-elitären, selbstbewussten Friedensinternationalismus, dessen Erscheinungsbild Carnegie in vorderster Reihe mitprägte, überlagerte schnell ältere friedensaktivistische Strömungen, die, überwiegend moralisch-religiös und humanitär ausgerichtet, längst seit dem 19. Jahrhundert floriert hatten.²⁵

In diesem Kontext entstand 1910 auch Andrew Carnegies CEIP. Es nahm sich vor, die Friedensforschung systematisch zu professionalisieren und sie zur Legitimationsressource

20 Vgl. D. S. Patterson, *Toward a Warless World – The Travail of the American Peace Movement 1887–1914*, Bloomington, Ind. 1976, S. 48, S. 55, S. 77.

21 Vgl. Mauch, *Pazifismus*, S. 269.

22 Vgl. F. E. Partington, *The Story of Mohonk*, New York 1932.

23 Vgl. *The National Arbitration and Peace Congress at New York*, in: *The American Journal of International Law* 1 (1907), S. 727ff.

24 Vgl. ebenda.

25 Vgl. etwa Edwin Ginn and His Peace Foundation, in: *The Advocate of Peace* 76 (1914) H. 2, S. 26f.

auszubauen – für eine dezidierte amerikanische Friedenspolitik und besonders für ein internationales Schiedsgericht zur internationalen Konfliktsschlichtung. Dazu verfügte die bis auf Weiteres finanzkräftigste Stiftung weltweit über mehr als zehn Millionen US-Dollar²⁶ und hatte damit gegenüber den traditional-ehrwürdigen Organisationen wie der American Peace Society, die 1910 mit einem Jahresbudget von gerade einmal etwa 17.000 US-Dollar auskommen musste,²⁷ einen eklatanten Ressourcenvorsprung. Finanzmacht und findiger Managergeist eröffneten Carnegie privilegierte Vernetzungsoptionen. Sein Board of Trustees bildete eine geballte Phalanx international angesehener Wissenschaftler und ranghöchster politischer und Wirtschaftseliten. Zu ihm zählten renommierte Figuren wie allen voran der erste und langjährige CEIP-Präsident (1910–1925), der arrivierte Jurist und langjährige republikanische Außenminister Elihu Root.²⁸ Im Grunde rekrutierte Carnegie sein Kuratorium aus den längst bestehenden Zirkeln engagierter Internationalisten im Umfeld der Lake Mohonk-Konferenzen und ähnlicher Kongresse.²⁹

Mit der Gründung des CEIP 1910 richtete sich das Kraftfeld der Friedensbewegung allerdings neu aus. Denn das Endowment entfaltete eine immense Zentripetalkraft. Es war das erklärte Ziel seiner führenden Trustees, den Friedensaktivismus mittels philanthropischer Geldvergabe systematisch zu bündeln. Den meisten Peace Advocats begegnete man dabei mit Skepsis. Ihr rigoroses Antikriegsvotum und ihr Antimilitarismus hatten visionäres Potential,³⁰ erschienen aber zunehmend praxis- und politikfern. Die hochgradig ambitionierte Agenda des CEIP war demgegenüber angesiedelt im weiten Spektrum zwischen interventionistischer Vermittlungsaußenpolitik der republikanischen Ära, wie sie namentlich Elihu Root verkörperte, und einer Art progressiven Versöhnungsinternationalismus, den der Trustee und Präsident der Columbia University Nicholas Murray Butler repräsentierte.

Mit Root war es Carnegie also gelungen, einen ausgewiesenen Außenpolitik-Experten und international renommierten Juristen zu gewinnen. Roots markantes Politikprofil illustrierte das Selbstbild der *Carnegie Men*: Es passte definitiv nicht zum vom CEIP zunehmend ausgesteuerten Pazifismus und nur zum Teil zu Carnegies ehemals anti-imperialistischem Duktus, aber es illustrierte eine von Carnegie energisch gesuchte Direkt-

26 Vgl. Chicago Daily Tribune, 15. Dezember 1910, S. 7 (Carnegie tells purpose of gift), New York Times, 15. Dezember 1910, 1 (\$10,000,000 for peace new Carnegie gift)

27 Vgl. M. A. Lutzker, The Carnegie Endowment for International Peace: A Study of the Establishment-centered Peace Movement, 1910–1914, in: J. Israel (ed.), Building the Organizational Society. Essays on Associational Activities in Modern America, New York 1972, S. 143–162, hier S. 146.

28 Hinzu kamen u.a. der vormalige Handels- und Arbeitsminister und ehemalige US-Botschafter im Osmanischen Reich Oscar Salomon Straus, der ehemalige Botschafter in Deutschland Charlemagne Tower oder Kongressmitglieder wie der einflussreiche Demokrat und Ex-Gouverneur von Virginia Andrew J. Montague. Dazu gesellten sich zum einen Unternehmerpersönlichkeiten wie der Fabrikant und spätere Denkfabrikbegründer Robert S. Brookings oder der Initiator der Lake Mohonk-Konferenzen Albert Smiley und zum anderen namhafte Größen aus der Wissenschaft wie der langjährige Präsident der Harvard University, Charles W. Elliot. Vgl. u.a. The Chicago Daily Tribune, 15. Dezember 1910, S. 7.

29 Vgl. The National Arbitration and Peace Congress, S. 728.

30 Vgl. C. R. Marchand, The American Peace Movement and Social Reform, 1898–1918, Princeton, NJ 1972, S. 134f.

verbindung: Als ehemaliger Kriegsminister unter US-Präsident William McKinley und Theodore Roosevelts vormaliger Außenminister verkörperte Root die Verbindung aus aggressivem New Nationalism und Vermittlungsdiplomatie. Roots dezidiert imperialistische Außenpolitik in der Karibik, Lateinamerika und Ostasien um die Wende zum 20. Jahrhundert basierte auf einer unverhohlenen sozialdarwinistisch unterlegten *Anglo-Saxon Superiority* selbsternannter amerikanischer Zivilisationsmissionare gegenüber den eher barbarischen Peripherien.³¹ Hinzu kam ein global ausgreifendes wirtschaftliches Profitkalkül und die Ambition, den USA militärpolitische Einflusszonen zu sichern, in denen man sich mit der Roosevelt Corollary 1904 europäische Expansionsansprüche verbat.³² Lagen solche Positionen von der Peace-Rhetorik des CEIP durchaus weit entfernt, verkörperte Root andererseits eine neue Sorte energischer Vermittlungsaußenpolitik. Mit ihr hatten sich die USA, wenn auch nicht abseits machtpolitischen Kalküls, in internationalen Krisen um die Jahrhundertwende eingeschaltet, etwa nachdem sie alarmiert waren vom Großmachtkampf zwischen Japan und Russland 1904/5, als der schnelle japanische Sieg eine bedrohlich verschobene Machttektonik zu offenbaren schien. Um die japanischen Ambitionen zu kanalisieren und den für zukunftssträchtig erachteten Zugang zum Handel mit China zu gewährleisten, hatten Roosevelt und Root 1905 den Waffenstillstand und Friedensschluss vermittelt und waren dafür 1906 bzw. 1912 mit dem Friedensnobelpreis geehrt worden.³³

Zu Exponenten weiter Teile der amerikanischen Friedensbewegung wurden beide dadurch nicht. Die von ihr emphatisch propagierte Schiedsgerichts-idee ordneten sie nämlich dem nationalen Interesse der USA nach. Die Vermittlungsaußenpolitik in nationaler Absicht machte die USA bis zum Ende von Theodore Roosevelts Amtszeit 1909 dank seiner Flottenrüstung zur zweitstärksten Seemacht der Erde, bis zum Vorabend des Ersten Weltkriegs zu einer Hegemonialmacht in Mittel- und Südamerika und zu einer zunehmend einflussreichen Größe in Europa und Südostasien. Es galt als Aufgabe der USA, ihre außenpolitischen Geschicke als aufsteigende Macht aktiv zu gestalten. Wenig entfernt vom zeitgleichen europäischen Bellizismus verdankte sich aus dieser Sicht der Aufstieg der USA nicht zuletzt ihren jüngsten kolonialen Expansionskriegen und auswärtigen Siegen seit dem Abschluss der Westexpansion.³⁴

31 Vgl. P. A. Kramer, *Empires, Exceptions, and Anglo-Saxons: Race and Rule between the British and U.S. Empires, 1880–1910*, in: A. L. Foster/J. Go (eds), *The American Colonial State in the Philippines: Global Perspectives*, Durham 2003, S. 43–91.

32 Vgl. M.-W. Palen, *The Imperialism of Economic Nationalism, 1890–1913*, in: *Diplomatic History* 39 (2015) H. 1, S. 157–185. C. Veese, *Inventing Dollar Diplomacy: The Gilded-Age Origins of the Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine*, in: *Diplomatic History* 27 (2003) H. 3, S. 301–326. Ähnlich half man 1906 auf der Konferenz von Algéciras den deutsch-französischen Marokkotreit beizulegen, aus dem die anglo-französische Entente in Europa gestärkt gegen das deutsche Kaiserreich hervorgegangen war.

33 Vgl. M. Berg, „A Great Civilized Power of a Formidable Type“: Theodore Roosevelt, die USA und der russisch-japanische Krieg, in: M. H. Sprotte/W. Seifert/H.-D. Löwe (Hrsg.), *Der Russisch-Japanische Krieg 1904/05. Anbruch einer neuen Zeit?*, Wiesbaden 2007, S. 241–258.

34 Vgl. O. Bergamini, *Elihu Root, the League of Nations and Republican Internationalism*, in: D. Rossini (ed.), *From Theodore Roosevelt to FDR: Internationalism and Isolationism in American Foreign Policy*, Staffordshire 1995, S. 69–92.

Ein Stück weit neutralisierte Root den Gegensatz zwischen seinem außenpolitischen Profil und der davon deutlich entfernten Verankerung des Endowment im Pazifismus: Er wies, ganz konzentriert auf seine Rolle als renommierter und erfolgreicher Anwalt und als Verfechter des Völkerrechts, das Endowment primär als „institution for scientific research“ aus. Das CEIP wollte er demzufolge auch nicht als Friedensaktivist positionieren, sondern als konsequenten Förderer völkerrechtlicher, wirtschaftswissenschaftlicher und historischer Studien und Gutachten.³⁵

Aus diesem Grund suchte Root die Nähe namentlich des Rechtswissenschaftlers James Brown Scott. Symptomatisch für die Verschwisterung von etablierter Friedensbewegung, US-amerikanischer politischer Elite und Carnegie-Philanthropie hatte Scott zunächst in seiner Eigenschaft als Rechtsreferent des Außenministeriums zu den Delegierten auf der Haager Friedenskonferenz gezählt, bevor er 1910 als Trustee und langjähriger Leiter der International Law Division zu den Gründungsfiguren des CEIP aufrückte. Scott erwies sich in vielfacher Hinsicht als enger Gesinnungsgenosse Roots. Mit ihm teilte er die Vision der Friedenssicherung durch *International Law* in dreifacher Hinsicht: Erstens zielten beide darauf ab, das internationale Recht verbindlich zu kodifizieren und damit konsistent anwendbar zu machen. Dafür stand Scott als Präsident des American Institute of International Law seit 1907 und als international gefragter Rechtsexperte am traditionsreichen belgischen Institut de droit international ein.³⁶ Zweitens wollten beide langfristig internationale Schlichtungsinstanzen verstetigt sehen.³⁷ Dass der Konfliktbeilegungsmodus der US-Verfassung als Modell für die internationalen Regulierungsverfahren dienen könnte, schien dabei ausgemacht. Entsprechend orientierten sich Scott wie Root am Supreme Court der USA. So sollten die Richter zum Internationalen Schiedsgericht vom League of Nations Council und von der Plenarversammlung mitgewählt werden.³⁸ Drittens schließlich erwartete sich Scott ähnlich wie Root von konzertierten Bildungskampagnen des CEIP, die öffentliche Meinung für das „peace-through-law“-Projekt gewinnen zu können. Auf diesem Wege würde man permanenten konstruktiven Druck auf die politischen Eliten entfalten. Der Schulterchluss mit einflussreichen Tageszeitungen der Ostküste sorgte tatsächlich dafür, dass über die Jahrestreffen der 1905 auch unter Beteiligung Carnegies gegründeten und von Scott präsierten American Society of International Law regelmäßig berichtet wurde. Auf diesem Weg wollte man die Öffentlichkeit mit der Rechtsdiskussion vertraut machen und die politischen Erwartungen an die Rechtswissenschaft ständig neu schüren.³⁹

35 Vgl. Carnegie Endowment Yearbook 1911, New York 1912, S. 82.

36 Vgl. J. B. Scott, The American Institute of International Law, in: American Journal of International Law 10 (1916), S. 122; ders. (ed.), The Report of the Hague Conferences of 1899 and 1907, Oxford 1917.

37 Vgl. E. Root, The Need of Popular Understanding of International Law, in: American Journal of International Law 1 (1907), S. 1f.

38 Vgl. F. L. Kirgis, Elihu Root, James Brown Scott and the early years of the ASIL, in: Proceedings of the Annual Meeting (ASIL) 90 (1996), S. 139-143.

39 Vgl. zur Gründung The Washington Post, 10. Dezember 1905, S. 11 (In interests of peace); zu den öffentlichen Berichten über die Tagungen der Society vgl. unter vielen anderen The Washington Post, 27. April 1908, S. 6 (International Law); The Washington Post, 29. April 1910, S. 1. (Law could end war).

Anders als die legalistischen Internationalisten Root und Scott positionierte sich mit Nicholas Murray Butler, der spätere Nachfolger Roots als Präsident des CEIP (ab 1925). Butler sollte an der Spitze der Division of Intercourse and Education im Sommer 1913 zu den Hauptinitiatoren der Balkankommission gehören.⁴⁰ Selbst kein Mitglied des außenpolitischen Establishments, verfolgte Butler eine eigene Agenda und suchte eine politische Beratertätigkeit als inoffizieller Diplomat in der Nähe der amerikanischen Administration. Als Präsident der Lake Mohonk-Treffen 1907 und 1909 bis 1912 war Butler exzellent vernetzt. Die Idee, eine Friedensorganisation eigenen Zuschnitts einzurichten, ließ ihn schon 1906/7 im Verbund mit dem späteren Leiter des europäischen Büros des CEIP in Paris, Baron Paul d'Estournelles de Constant, die Gründung der American Association for International Conciliation (AAIC) betreiben. Sie antizipierte strukturell und programmatisch ein Stück weit bereits das CEIP: Zum einen kooperierte Butler als AAIC-Präsident bereits eng mit deren Honorarpräsidenten Andrew Carnegie.⁴¹ Zum anderen sicherte sich Butler eigens den Konsens der Regierung und dachte langfristig an eine enge Symbiose mit US-Präsident Roosevelt und dessen Außenminister. Beiden bot Butler 1907 regelrecht Kampagnenhilfe an: Die AAIC sollte die „public opinion“ auf die Haltung einschwören, die die US-Delegation ein halbes Jahr später auf der Haager Konferenz vertreten würde.⁴² Anders als ein nicht unerheblicher Teil der Friedensinstitutionen, denen möglichst an einer Einflussnahme auf die Regierung gelegen war, empfahl sich Butler ihr eher als diskreter, inoffizieller Zuträger an, als Erzieher der amerikanischen und der Weltöffentlichkeit mittels Publikationen, Vortragsreihen und internationalem Austausch von Experten der Internationalen Beziehungen, „to educate public opinion“.⁴³ Das CEIP sollte autoritative Daten- und Faktensammlungen bereitstellen, die für die Administration und andere Regierungen abrufbar waren. Es sollte ermöglichen, fernab nationalistischer Passionen unabhängige, sachgerecht-nüchterne Politikentscheidungen zu treffen. An dieser Position hielt Butler auch im Vorstand des CEIP ausdrücklich fest. Entsprechend ließ er 1913, im Jahre des Balkanberichts, verlauten, seine Division im CEIP sei Dank eines weitreichenden Netzwerks professioneller Korrespondenten und Informanten konkurrenzlos kompetent, über den „conduct of international affairs“ zu informieren.⁴⁴

Von hier aus war es nur noch ein kleiner Schritt zur Initiierung des Carnegie-Berichts über die Balkankriege. Butler hoffte, eine regelrechte Wahrheitskommission zu institutionalisieren. Die Kommission sollte eine demonstrativ öffentliche Aufklärungsarbeit qua unparteiischer Bestandsaufnahme und akribischer Faktenanalyse vor Ort durchführen,

40 Vgl. N. Akhund, *The Two Carnegie Reports: From the Balkan Expedition of 1913 to the Albanian Trip of 1921*, in: *Balkanologie* 14 (2012) H. 1/2, URL: <http://balkanologie.revues.org/index2365.html>.

41 Vgl. *New York Times*, 24. April 1907 (Mrs Eddy's Peace Plan).

42 Butler an Roosevelt am 21. Januar 1907, zitiert nach Lutzker, *The American Peace Movement*, S. 326.

43 Vgl. N. M. Butler, *The International Mind. An Argument for the Judicial Settlement of International Disputes*, New York 1912, S. X.

44 N. M. Butler, *The Carnegie Endowment for International Peace*, in: *The Independent*, 27. November 1913, 397f., zit nach Lutzker, *The American Peace Movement*, S. 329.

um den Balkan-Konflikt rational auszusteuern. Hier stand der Balkanreport ganz im Zeichen der zeittypischen progressiven Social Sciences-Emphase: Die sozialwissenschaftliche Aufarbeitung amtlicher Dokumente, Datensamples und Zeitzeugeninterviews würde fundierte Handreichungen für einen neuen Modus szientistisch grunderter Außen- und Friedenspolitik liefern.⁴⁵ In diesem Sinne warb auch D'Estournelles de Constant im Carnegie-Bericht mit doppelter Pointe für eine um „free intercourse“, „education“ und „security“ zentrierte, fortschrittlich-progressive Außenpolitik. Sie würde nicht nur die rückschrittlichen „wars of religion“ und „race“-Konflikte aushebeln, sondern auch noch einmal den Bankrott der europäischen Politik und Diplomatie vorführen, deren nationalistische Rivalitäten und bündnispolitisches Taktieren das Gewaltdesaster mit provoziert hatten.⁴⁶

Vor allem aber war im Bericht an die Stärkung des *International Law* als Ordnungsgröße für den Balkanraum gedacht. Die *Carnegie Men* wollten die Politik ausdrücklich auf völkerrechtliche Kodifizierungserfolge verweisen. Allen voran riefen sie die Zivilisierungsparameter auf, die die Haager Landkriegsordnung von 1907 eingeführt hatte. Ein enthegter ethnischer Nationalitätenkrieg irregulär marodierender Paramilitärs, wie er auf dem Balkan tobte, wurde dort untersagt.⁴⁷ Der Bericht vermied es festzustellen, dass mit den Balkankriegen zunächst auch Carnegies hochfliegende Pläne desavouiert waren. Denn der Ständige Internationale Schiedshof, der in einem 1903 von Carnegie gestifteten und 1913 fertiggestellten Peace Palace in den Den Haag untergebracht war, hatte als Sanktionsinstanz versagt, weil die Signatarmächte sich am Ende doch entzogen.⁴⁸ Das philanthropische Projekt der *Carnegie Men* hatte demnach heterogene Facetten. Zum Kernbestand ihres Credos zählte jenseits solcher Varianten aber die selbstbewusste Überzeugung, dass die Chance eines wirkungsvollen, handgreiflich politischen Internationalismus mit der Lotsenfunktion der Philanthropen als moralisch-intellektueller und zivilisatorisch reifer Elite stand und fiel.

45 Vgl. N. M. Butler, Preface, in: Report of the International Commission, S. III. Vgl. auch The Work of the Balkan Commission, in: The Advocate of Peace 75 (1913), S. 228f.

46 Vgl. D'Estournelles de Constant, Introduction, in: Report of the International Commission, S. 1-21, hier S. 15-19.

47 Vgl. H. Sundhausen, „Wir haben nur Missverständnisse geklärt“. Die Krisenregion Balkan, in: B. Chiari/G. P. Groß (Hrsg.), Am Rande Europas? Der Balkan – Raum und Bevölkerung als Wirkungsfelder militärischer Gewalt, München 2009, S. 27-45, hier S. 36f.; M. Kröger, Balkankriege 1912–1913, in: F. W. Seidler/A. M. de Zayas (Hrsg.), Kriegsverbrechen in Europa und im Nahen Osten im 20. Jahrhundert, Hamburg 2001, S. 16-18. Sigg, Die Balkankriege, S. 106f.

48 Vgl. The Temple of Peace at The Hague, in: The Advocate of Peace 75 (Sept. 1913), S. 200f.; The American Minister Lloyd Bryce to the Secretary of State, The Hague, September 3 1913, in: United States Department of State. Papers relating to the Foreign Relations of the United States [FRUST] with the address of the president to Congress, December 2 1913, Washington 1913, S. 1017. Carnegie zahlte 1903 1.700.000 USD an die niederländische Regierung. Vgl. J. Dülffer, Kriegsverbrechen und die Haager Friedenskonferenzen, in: W. Wette/G. R. Ueberschär (Hrsg.), Kriegsverbrechen im 20. Jahrhundert, Darmstadt 2001, S. 35-49.

Abgrenzungen, interner Konflikt und Neupositionierungen: Der Widerhall von 1914

Seit dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs 1914 begann sich die politische Diskurslandschaft erheblich zu verändern, in der das CEIP in den USA operierte.⁴⁹ Zunächst bekannten die *Carnegie Men* vollmundig pazifistische Farbe. Politische Forderung nach „preparedness“ wies Carnegie persönlich als monströsen Unsinn zurück.⁵⁰ Im September 1914 veröffentlichte das von Butler mitverantwortete National Conciliation Bulletin eine Sonderausgabe mit Kriegspostern aus der US-Presse, die den Kriegsausbruch eher mit humanitär begründetem Befremden anstatt als zivilisatorische Katastrophe illustrierte.⁵¹ Im November des Jahres exponierte sich Butler zusammen mit pazifistischen Rüstungsgegnern mit dem Bekenntnis, der Krieg offenbare den Bankrott des Militarismus und mache eine demokratische Kontrolle der Rüstungspolitik unumgänglich. Für die USA sah er keine machtpolitische, sondern eine dezidiert moralische Führungsrolle vor. Es gelte, zivilisatorische Reife auszuspielen, indem die USA die Rekonstruktion eines auf Frieden und Freiheit orientierten „world concert“ fernab der verhärmten und dekadenten europäischen „balance of power“-Ränke betrieben.⁵²

Um sich von jeder Form des kriegskritischen „peace activism“ der Linken und einer vorschnellen „preparedness“-Debatte konservativer Kreise fernzuhalten, erlegten sich die CEIP-Trustees zunächst Zurückhaltung auf.⁵³ Stattdessen führte man aus doppeltem Grund die völkerrechtliche Diskussion weiter. Zum einen war man ähnlich wie die konservativ-elitären Friedensgesellschaften optimistisch, dass es möglich sein müsse, kriegsvermeidende Mechanismen zu implementieren. Entsprechend zurückhaltend reagierte man gegenüber der seit März 1913 amtierenden Wilson-Administration auf Scharmüt-

49 Zur innenpolitischen Debatte in den USA um den Ausbruch des Ersten Weltkriegs vgl. J. D. Doenecke, *Nothing Less Than War: A New History of America's Entry into World War I*, Lexington 2011.

50 Vgl. *The Washington Post*, 3. Dezember 1914, S. 1 (Asks World Court: Carnegie comes out against U.S. War Defense Plans). Vgl. auch E. Marshall, *Fight to Bitter End: An Interview with Andrew Carnegie*, in: *New York Times Current History of the European War*, 9. Januar 1915, S. 1: „Peace can come only when mankind abandons warful preparation.“

51 Vgl. Anon., *The Changing Attitude toward War as reflected in the American Press*, New York (September) 1914 (International Conciliation, Special Bulletin), *The Los Angeles Times*, 10. Dezember 1914, S. 14 (Anti-Armament League forming).

52 Vgl. N. M. Butler, *The Work of Reconstruction*, in: *The Advocate of Peace* 76 (Nov. 1914), S. 234f.: „*The time may not be so very far distant when to be the first moral power in the world will be a considerably greater distinction than to be the first military power or even the second naval power, which latter goal is so constantly and so subtly urged on the people of the United States. How any one, not fit subject for a madhouse, can find in the awful events now happening in Europe a reason for increasing the military and naval establishments and expenditures of the United States is to me wholly inconceivable. (...) When exhaustion, physical and economic, brings this war to an end, as I believe it will at no distant day, the task of America and Americans will be (...) to lead the way in the colossal work of reconstruction that must follow. Then (...) we may gain new honor and imperishable fame for our country. We may yet live to see our great policies of peace, of freedom from entangling alliances, of a world concert instead of a continental balance of power, of an international judiciary and an international police, of international co-operation instead of international suspicion, generally assented to, and as a result the world's resources set free to improve the lot of peoples, to advance science and scholarship, and to raise humanity to a level yet unheard of. Here lies the path of national glory for us, and here is the call to action in the near future.*“

53 Vgl. Marchand, *The American Peace Movement*, S. 163.

zel, die sich die USA im Frühjahr 1914 mit Mexiko lieferten.⁵⁴ Nur Carnegie, ansonsten um einen einvernehmlichen Kontakt mit dem neuen Präsidenten bemüht, kritisierte die US-amerikanische Mexikointervention ähnlich offen wie sonst nur dezidiert pazifistische Gruppierungen⁵⁵ als illegitime Verletzung republikanischer Souveränität.⁵⁶ Carnegies Votum wurde im innenpolitischen Schlagabtausch über die Mexikopolitik ernst genommen. Den republikanischen Gouverneur von Kentucky und Senator William Bradley veranlasste es zu einer aufgeregten Tirade gegen Carnegie und seine Philanthropie. Sie sei, so wettete er, nur dazu angetan, die öffentliche Meinung zu manipulieren.⁵⁷ Zum anderen schlug im Völkerrechtsdiskurs der *Carnegie Men* zu Buche, dass die Washingtoner Administration eine Art Vertrauensvorschuss bei den etablierten amerikanischen Peace Advocates genoss. Man ordnete Wilson als ehemaligen Sprecher der traditionsreichen American Peace Society und seinen Secretary of State William Jennings Bryan letztlich im eigenen Lager gemäßigter Friedensadvokaten ein und wollte sich auf deren Aushandlungsgeschick verlassen.⁵⁸

Noch 1914 zeichnete sich aber ab, dass die Haltung zur Kriegsfrage eine neue Selbstpositionierung der *Carnegie Men* erforderte – erstens inmitten der alten pazifistischen Netzwerke, aus denen das CEIP hervorgegangen war, und zweitens gegenüber den Gruppierungen in den USA, die in der aufbrandenden Diskussion über die künftige Weltordnung nach dem Krieg neue, aggressivere Spielarten kollektiver Sicherung propagierten. Erstens lockerten die Carnegie Men ihre Verbindung zum minoritären, jetzt dezidiert antimilitaristischen Peace Movement.⁵⁹ Von regierungskritischer Agitation hielt man wenig. Wo Antikriegsdemonstrationen engagierter Pazifisten wie der Women's Peace Party oder der American Union against Militarism stattfanden, ignorierten die Carnegie Men sie geflissentlich.⁶⁰ Mit dem gemäßigteren Pazifismus der Lake Mohonk-Konferenzen, dessen Vertreter sich bald mit der Wilson-Regierung solidarisch erklärten, blieb man dagegen im nicht-öffentlichen Kontakt.⁶¹ Diese Distanz der CEIP-Vertreter zum amerikanischen Friedensaktivismus trug zunehmend resignative Züge. Allmählich schien die Frage völkerrechtlicher Regulierungen an Bedeutung zu verlieren angesichts des akuten Bedarfs, die Geltung völkerrechtlicher Normen überhaupt noch absichern zu können. Butler fand die These entwertet, dass Kriegsvermeidung ganz erheblich über die „public

54 Vgl. Mauch, Pazifismus, S. 284ff.

55 Vgl. The New York Times, 22. April 1914 (Churches' Peace Message to Wilson).

56 In der New York Times vom 26. April 1914 ließ sich Carnegie mit der Bemerkung zitieren: „Our whole attitude with regard to the Mexican situation has been wrong (...)“

57 Vgl. The Washington Post, 7. Mai 1914, S. 1 (Bradley spurns purchased Peace).

58 Vgl. u.a. W. Wilson, Address delivered at the First Annual Assemblage of the League to Enforce Peace: American Principles, 27. Mai 1916. Online by G. Peters/J. T. Woolley, The American Presidency Project. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=65391>; „(...) the peace of the world must henceforth depend upon a new and more wholesome diplomacy.“ Vgl. das Argument auch bei Mauch, Pazifismus, S. 286.

59 Vgl. The Washington Post, 15. Oktober 1914, S. 9 (Socialist Antimilitarist Meeting). Zum Antimilitarismus vgl. Marchand, The American Peace Movement, S. 151f.

60 Vgl. M. Cantor, The Radical Confrontation with Foreign Policy, War and Revolution, 1914–1920, in: A. F. Young (ed.), Dissent. Explorations in the History of American Radicalism, DeKalb, IL, 1968, S. 215–249.

61 Report of the Twenty-First Lake Mohonk Conference on International Arbitration, Lake Mohonk, NY 1915, S. 11f.; The New York Times, 22. Mai 1915, S. 5 (Peace Men praise President's Course).

opinion“ zu leisten sei. Denn der Kriegsausbruch offenbarte in seinen Augen nun, dass nicht der „militarist spirit“ der Mehrheit, sondern das Kalkül politischer und militärischer Führer die Gewalteskalation verursacht habe.⁶² Auch Root sah die mühsamen Anstrengungen der Legalisten von einem modernen Massenkrieg pulverisiert. Dessen Gründe schienen ihm nun komplexer, als in bisherigen Rechtskonzepten erörtert.⁶³ Zweitens drifteten die Voten der *Carnegie Men* im Laufe des Jahres 1915 durchaus auch auseinander. Zum Lackmustest geriet ihre Haltung zur im Juni 1915 v.a. aus Republikanern der Nordostküste wie dem ehemaligen US-Präsidenten William Howard Taft und dem Präsidenten der Harvard Universität A. Lawrence Lowell konstituierten League to Enforce Peace (LEP). Die Kernforderung der LEP, eine effektive Sanktionsgewalt gegen Kriegstreiber durch eine League sicherzustellen, die quasi-automatisch kollektive militärische Vergeltungsschläge androhte, spaltete die *Carnegie Men*. Auf der einen Seite wahrte eine überwiegende Mehrheit internationalistischer Skeptiker Distanz.⁶⁴ Tafts Bekenntnis zu einer aktiven Rolle der USA bei der Aufrechterhaltung einer internationalen Polizei- und Schiedsgewalt in der Welt notfalls auch unter Einsatz militärischer Gewalt schreckte sie ab.⁶⁵ Mit solchen Ansprüchen drohte die LEP in ihren Augen zu einem supranationalen Selbstläufer zu werden, der am Ende die internationale Gemeinschaft und vor allem die USA ins Hintertreffen brachte. Auf der anderen Seite fand die LEP bei einer kleineren Gruppe von Carnegie-Legalisten allerdings durchaus Zuspruch. Zu deren Exekutivkomitee stieß nun der Columbia-Ökonom John Bates Clark, der zu diesem Zeitpunkt gleichzeitig das Department of Economics and History im CEIP leitete.⁶⁶ Selbst Root äußerte im Frühjahr 1916 vorübergehend vorsichtige Sympathie mit Tafts League, ohne sich allerdings für einen entsprechenden Schulterchluss einzusetzen.⁶⁷ Zu den US-amerikanischen Philanthropen, die sich auch außerhalb des CEIP der LEP näherten, zählte etwa der Bostoner Kaufhaus-Magnat und spätere Stiftungsgründer Edward A. Filene, der sich allerdings nicht dem Pazifismus, sondern der Zielutopie einer

62 Vgl. N. M. Butler, *The Onrush of War. An Address at the Opening of the 161st Academic Year of Columbia University, September 23, 1914*, in: ders., *World in Ferment. Interpretations of the War for a New World*, New York 1917, S. 13-24, hier S. 17.

63 Vgl. S. R. Herman, *Eleven against War. Studies in American Internationalist Thought, 1898–1921*, Stanford 1969, S. 45.

64 Vgl. League to Enforce Peace. American Branch. Independence Hall Conference held in the City of Philadelphia, Bunker Hill Day (June 17th, 1915), New York 1915, S. 4. Zur Kritik der *international lawyers* im CEIP an der LEP vgl. Marchand, *The American Peace Movement*, S. 168f.

65 Vgl. W. H. Taft, *A World League and Arbitral Court*, in: *The Advocate of Peace* 77 (1915), S. 145f.

66 Vgl. J. B. Clark, *The European Nations and the League Program*, in: *Enforced Peace. Proceedings of the First Annual National Assemblage of the League to Enforce Peace, Washington, 26.–27. Mai 1916*, New York 1916, S. 85-92. Der Zweite Balkankrieg war in Clarks Argument zentral. Er stehe für die blutigen Konsequenzen, in die ein inneres Zerwürfnis ehemaliger Koalitionäre gemündet sei. Dementsprechend empfahl Clark, dass die Sieger des noch anhaltenden Krieges ihre Binnenkohärenz mit den Mitteln obligatorischer Streitschlichtung sicherstellen sollten, um solchermaßen gestärkt den Weltfrieden auszuhandeln und zu garantieren, vgl. ebenda, S. 87.

67 Vgl. S. Wertheim, *The League that wasn't: American Designs for a Legalist-Sanctionist League of Nations and the Intellectual Origins of International Organization, 1914–1920*, in: *Diplomatic History* 35 (2011) H. 5, S. 797-836, hier S. 812.

egalitären amerikanischen Konsumgesellschaft verschrieb.⁶⁸ Filene erwartete, dass die League eine ebenso kooperative wie einflussbewusste US-amerikanische Außenpolitik gewährleisten könne.⁶⁹

Ihre Haltung zur LEP trieb die *Carnegie Men* also durchaus auseinander. Die Debatten brachten aber nicht nur interne Reibungsverluste. Im Gegenteil halfen sie auch dazu, die Überlegungen zur Frage der künftigen internationalen Weltordnung voranzutreiben. Es war allen voran Root, der an der Spitze des CEIP 1915/16 nach einer neuen Position suchte. An der zu errichtenden internationalen Schiedsinstanz interessierten dabei nicht zuallererst ihre künftigen Kompetenzen. Vielmehr ging es um die Argumente, mit der sie sich international legitimieren würde. Hier sah Root die Rechtsexperten in der Pflicht, deren Kernaufgabe es war, das *International Law* prozessual zu überarbeiten und auf eine Weise flexibel zu kodifizieren, die mit den rasanten und in den Kriegsjahren grundstürzenden Entwicklungen der realen internationalen Politik Schritt hielt.⁷⁰ Sie sollten das Konzept legaler Intervention neutraler Schiedsinstanzen als alternativloses Verfahren der Konfliktregulierung in der „community of nations“ bewerben. Dem informierten internationalen Publikum musste plausibel zu machen sein, dass Kriegsgewalt, die gegen die Grundrechte aller zivilisierter Nationen verstieß, nicht nur die direkt angegriffenen Staaten, sondern die gesamte internationale Gemeinschaft attackierte. Zur Gegenwehr berechtigt, konnte die Staatengemeinschaft den Aggressor in die Schranken weisen. Denn er setzte sich ins Unrecht, nicht hingegen die international beauftragten Institutionen, die stattdessen im Namen der Weltgemeinschaft gegen die Rechtsverletzung vorgehen.⁷¹ Mit derartigen Einlassungen bewegte sich Root 1916 erkennbar auf das Lager derer zu, die eine Schlichtungs-Liga als Mittlerinstanz vorschlugen, definierte deren Kompetenzen aber nicht detaillierter.

Das Votum der *Carnegie Men* blieb 1916 unscharf. An einigen Punkten traf sich Root durchaus mit dem Modell einer legalistischen, gegebenenfalls auch sanktionsbereiten League als Weltordnungsgaranten nach dem Krieg, wie sie Tafts LEP vorschwebte. Doch schreckte Root vor der brachialen Interventionismusrhetorik der LEP ebenso zurück, wie er inzwischen Wilsons für luftig und ineffizient erachteter League-Idee misstraute. Die doppelte Abgrenzung blieb unproduktiv. Ein neuer konsistenter Entwurf für eine Regulierung der internationalen Beziehungen nach dem Krieg fehlte.⁷² Das lag auch

68 Vgl. M. Jacob, *Constructing a New Political Economy: Philanthropy, Institution-Building, and Consumer Capitalism in the Early Twentieth Century*, in: E. C. Lagemann (ed.), *Philanthropic Foundations: New Scholarship, New Possibilities*, Bloomington 1999, S. 101-118, hier S. 110ff.

69 Vgl. E. A. Filene, *The League to Enforce Peace and the Soul of the United States*, in: *Enforced Peace. Proceedings of the First Annual National Assemblage of the League to Enforce Peace*, Washington, 26.–27. Mai 1916, New York 1916, S. 37-50.

70 Vgl. E. Root, *Should International Law be codified? And if so, should it be done through governmental agencies or by private scientific societies?* in: *Proceedings of the American Society of International Law at Its Annual Meeting 9 (1915)*, S. 162-167, hier S. 163f.

71 Vgl. E. Root, *The Outlook for International Law (Opening Address by Elihu Root, as President of the American Society of International Law, at the Ninth Annual Meeting in Washington, 28. Dezember 1915)*, in: *The American Journal of International Law 10 (1916) H. 1*, S. 1-11, v.a. S. 4ff.

72 Vgl. Wertheim, *The League*, S. 809-812.

an der Deutungshoheit im öffentlichen Meinungskampf: Root argumentierte aus der Defensive, denn in der US-amerikanischen Diskussion gab im Winter 1916 die League to Enforce Peace den Ton an. Mit ihrer Propaganda für eine starke, interventionistische League konnte sie wachsende Popularitätserfolge verbuchen. Nur noch profilierte antimilitaristische Pazifisten vom Schlege eines William Jennings Bryan widersprachen ihr im öffentlichen Schlagabtausch.⁷³ Root wollte unterdessen keinen Anlass dafür bieten, als Befürworter einer US-amerikanischen Intervention in das Kriegsgeschehen interpretiert zu werden, solange die USA sich neutral verhielten.⁷⁴

Zu dieser Haltung der Carnegie-Eliten mochte auch der agitatorische Rückschlag beitragen, den Henry Ford erlitt, als er sich im Spätjahr 1915 als finanzkräftiger Großunternehmer zusammen mit über 50 zivilen Freiwilligen an einer mit der Washingtoner Administration nicht abgestimmten, von den kriegführenden Mächten gänzlich ignorierten pazifistischen Mission nach Europa zugunsten neutralistischer Kriegsgegner beteiligte und damit öffentlich scheiterte.⁷⁵

Über allem Dissens verband die *Carnegie Men* allerdings auch eine gemeinsame Einschätzung mit der LEP und den Antikriegsaktivisten: Über die Meinungslager hinweg galt die Deutungsprämisse, dass den USA spätestens seit Kriegsausbruch 1914 ein globaler „Führungsanspruch in puncto Weltfrieden“⁷⁶ zugewachsen war. Dem konnten sie sich Butler zufolge unmöglich mit einer isolationistischen Volte entziehen.⁷⁷ Selbst als neutrale Macht waren die USA Root zufolge verpflichtet, sich federführend an der Diskussion um die internationale Rechtsordnung zu beteiligen, und sich damit für den erbitterten Ordnungswettbewerb vorzubereiten, der nach Kriegsende zu erwarten stand.⁷⁸

Kriegsnationalismus und Selbstgouvernementalisierung: Die Carnegie Men 1917

Mit dem Kriegseintritt der USA Anfang April 1917 änderte sich die US-amerikanische Diskurslandschaft wiederum drastisch. Die Preparedness-Bewegung und eine zunehmend rigide Propagandamaschine sorgten für eine Zwangshomogenisierung der veröff-

73 Im Winter 1916 ließ sich Bryan auf eine öffentliche Debatte mit Taft ein, deren Wortlaut in Buchform veröffentlicht wurde: *World Peace. A Written Debate between William Howard Taft and William Jennings Bryan*, New York 1917, repr. 1970.

74 Vgl. Wertheim, *The League*, S. 815; L. E. Ambrosius, *Woodrow Wilson and the American Diplomatic Tradition: The Treaty Fight in Perspective*, Cambridge 1990.

75 Vgl. C. Wilson, *War on Ford's Peace Ship*, in: *The Chicago Daily Tribune*, 20. Dezember 1915, S. 1.

76 Mauch, *Pazifismus*, S. 290.

77 Vgl. N. M. Butler, *The United States of Europe. An Interview with Edward Marshall printed in the New York Times*, October 18, 1914, in: ders., *A World in Ferment*, S. 27-45, hier S. 28 sowie ders., *The Changed Outlook*, in: ebenda, S. 85-100, hier S. 92: „It is no longer possible for the United States, ostrich-like, to plunge its head into the sands of a supposed isolation and to assume that its policies, its influences, and its ideals are not part of the wider world. The outlook has wholly changed. The (...) immediate future is charged with serious international interest and with heavy international responsibility. Of this interest we cannot divest ourselves (...) without proving false to our trust as keepers of the faith in civil liberty as the highest political aim and object of mankind.“

78 Vgl. E. Root, *Address of the President*, in: *American Bar Association Journal* 2 (1916), S. 736–755, v.a. 736f.

fentlichten Meinung. Fundamentalpazifistische Agitation wurde rigide unterbunden. Kritik am Kriegseintritt der USA galt als nationales Sakrileg, Wehrpflichtgesetze und der Espionage Act paralyisierten die Gegner des Kriegs in der US-Gesellschaft gewaltsam.⁷⁹ Der Kriegseintritt fraktionierte die Minderheit der Kriegsgegner in den USA vollends. Lediglich eine kleine Minderheit von Aktivisten wie das Civil Liberties Bureau exponierte sich gegen den Krieg und die Wehrpflicht.⁸⁰ Aus dieser Richtung blieben Attacken gegen das CEIP nicht aus: Besonders prononciert formulierte sie der umtriebige Herausgeber der *New York Evening Post* und Antimilitarist Oswald Garrison Villard, der den Vorsitz der *New York Peace Society* aufgekündigt hatte, um sich ganz auf die Seite der Anti-Preparedness-Aktivisten in den USA zu stellen. Die Zurückhaltung des CEIP angesichts des in Europa tobenden Krieges fand Villard schockierend. Alle vom CEIP finanzierten Studien über das *International Law* konnten nicht darüber hinwegtäuschen, so Villard, dass man sich in deren Rängen letztlich nicht zum klaren Protest entschließen konnte.⁸¹

Die *International Law*-Experten im CEIP gingen tatsächlich ganz auf Regierungskurs, der jetzt auf den Antagonismus von militaristischen Autokratien und demokratischen Gesellschaften abstellte. Die neue Sicherheitsarchitektur für die Welt, die die USA befördern sollten, musste aus Wilsons Sicht jetzt mit dem universalistischen Ziel eines von den USA und einem Völkerbund orchestrierten „ultimate peace of the world“ über die deutsche Autokratie einhergehen. Gewalt war prinzipiell als illegitimes Mittel moderner Außenpolitik zu denunzieren und das nationale Selbstbestimmungsrecht zum neuen Grundpfeiler der Ordnung im multiethnischen Europa zu machen.⁸² Dementsprechend schrieben sich die *Carnegie Men* die vollständige patriotische Loyalität zum amerikanischen „war to end all wars“ auf die Fahnen. Symptomatisch für seine regierungsloyale Haltung, stellte das CEIP Teile seiner Büroräume im Stiftungssitz dem propagandistischen Creel-Committee on Public Information zur Verfügung, das die Zustimmung zum Krieg zu einer Frage des „one hundred percent-Americanism“ erklärte.⁸³ In einer gemeinsamen Resolution betonte das Exekutivkomitee des CEIP, dem neben Root, Butler und Scott auch der Astronom und Direktor der *Carnegie Foundation for the Promotion of Teaching* Henry S. Pritchett und der Gouverneur von Virginia Andrew Jackson Montague angehörten,

79 Vgl. D. M. Kennedy, *Over Here: The First World War and American Society*, New York/Oxford 1980.

80 Vgl. C. De Benedetti, *The Peace Reform in American History*, Bloomington, Ind. 1980, S. 99.

81 Villard, Speech file, n.d. (ca. Januar 1917), zitiert nach Lutzker, *The American Peace Movement*, S. 332. Zu den Antipreparedness-Gruppen zählte etwa die *American Union against Militarism* mit nur ca. 1.000 Mitgliedern in 22 amerikanischen Städten und einem spendenfinanzierten Jahresbudget von ca. 50.000 USD.

82 Vgl. Kennedy, *Over here*, S. 14.

83 Vgl. Elihu Root and George Creel (draft) am 27. Dezember 1917, zit. nach Lutzker, *The American Peace Movement*, S. 334.

*that the most effectual means of promoting durable international peace is to prosecute the war against the Imperial German Government to final victory for democracy, in accordance with the policy declared by the President of the United States.*⁸⁴

In den Reihen des Außenministeriums war man für die Solidaritätsadresse dankbar: Außenminister Lansing versprach Butler, das CEIP-Bekenntnis zum Kriegsnationalismus im diplomatischen Korps und den Konsulaten der Vereinigten Staaten zu verbreiten.⁸⁵ Auch Butler positionierte sich seit 1917 einschlägiger. Von seinen alten Visionen amerikanisch vermittelter Antagonismusbeschwichtigung in Europa blieb dabei nicht mehr viel.⁸⁶ Jetzt packte ihn der Eifer des Preparedness-Garanten. Er zog gegen Akademikerkollegen zu Felde, die keinen Kriegsenthusiasmus entwickeln wollten und beteiligte sich an der aufgeregten Kampagne gegen den eigenwillig kriegskritischen Senator aus Wisconsin, Robert La Follette.⁸⁷ Butlers International Mind-Programmatik, noch wortgewaltig vertreten im Zuge der Lake Mohonk-Konferenzen vor 1914, justierte er nun nach. Auf Nationalismus und Patriotismus zu verzichten hielt er jetzt für einen fatalen „false internationalism“, der „hopelessly impractical“, luftig-humanitär, zum Scheitern verurteilt sei. Butler favorisierte einen „true“ und „crystalline internationalism“ mit ausgewiesenen „nationalistic and patriotic sentiments and aims“ als integralen Stützen einer internationalen Ordnung.⁸⁸ Endgültig unüberbrückbar war damit auch die Distanz zu den US-amerikanischen Antimilitaristen, die aus bewusster Loyalität zu amerikanischen Traditionen den Krieg ächteten. Sie verurteilten den Kriegseintritt und wollten stattdessen darauf hinwirken, die nationalistischen Überwrfungen in Europa in eine nüchtern aushandelbare Konfliktkonstellation aufzulösen.⁸⁹

Exemplarisch für die enge Affinität der *Carnegie Men* zum Kriegsnationalismus agierte u.a. der Columbia-Historiker James Thompson Shotwell, der Mitte der 1920er Jahre zum Direktor der Division of Economics and History im CEIP aufsteigen sollte.⁹⁰ In den Kriegsjahren trat Shotwell mindestens an zwei Stellen als selbstmobilisierter Akademiker in Erscheinung. Zum einen gehörte er dem wenige Wochen nach dem Kriegseintritt 1917 gegründeten National Board for Historical Service (NBHS) an. Indiz für die Milieunähe zu den Carnegie-Philanthropen, logierte diese propagandistische Schaltstelle, der sich nur eine kleine Minderheit amerikanischer Historiker entzog, im Sitz der

84 N. M. Butler, Statement Issued by the Carnegie Endowment for International Peace, New York, November 2, 1917 (Resolution on April 19-20, 1917), in: FRUS 1917. Supplement 2, The World War, Washington 1917, S. 300.

85 Vgl. Secretary of State Robert Lansing an den Direktor des CEIP, N. M. Butler am 20. November 1917, FRUS 1917. Supplement 2, The World War (1917), S. 310.

86 Vgl. N. M. Butler, The Unrush of War. An Address at the Opening of the 161st Academic Year of Columbia University, September 23, 1914, in: ders., A World in Ferment, S. 11-24, hier S. 21.

87 Vgl. N. C. Unger, Fighting Bob La Follette: The Righteous Reformer, Chapel Hill 2000, S. 242-262, zu Butler, besonders S. 255.

88 N. M. Butler, Introduction, in: ders. A World In Ferment. Interpretations of the War for a New World, New York 1917, S. 3-9, hier S. 7f.

89 Exemplarisch vertreten von Protagonisten wie La Follette oder Villard, vgl. O. G. Villard, Fighting Years, New York 1939.

90 Vgl. H. Josephson, James T. Shotwell and the Rise of Internationalism in America, Cranbury, NJ 1975.

Carnegie Institution in Washington. Shotwells NBHS hatte u.a. in enger Allianz mit der staatszentralen Propagandamaschine Creels⁹¹ eine Pamphletserie konzipiert, die Wilsons Parole des „war to end all wars“ unterstützte und das Konzept der demokratischen Weltmission der USA mit massiven antideutschen Kampagnen gegen einen chauvinistischen, pan-germanistischen Eroberungsfuror mischte.⁹² Zum anderen ließ sich Shotwell zur im Sommer 1917 eingerichteten American Commission to Negotiate Peace (Inquiry) kooptieren und erhielt so Zugang zur geheimen Study Group des Weißen Hauses mit etwa 150 Intellektuellen und Akademikern.⁹³ Die Inquiry sollte den Präsidenten vor allem mit regionaler Spezialexpertise auf der Basis umfangreich erschlossener, schnell konsultierbarer Dokumenten- und Datensammlungen für die Friedensplanungen versorgen und die Parameter für eine progressivere Nachkriegsordnung entwickeln.⁹⁴ Engagierte sich Shotwell als Verbindungsmann zum NBHS in der Inquiry, so griff er dazu auch auf das reiche Informationsmaterial des CEIP zurück.⁹⁵

Auch in der Haltung Shotwells kündigte sich der massive Homogenisierungsschub in den Reihen des CEIP ab 1917 an. Gerade hatten die Exponenten des CEIP noch über die Legitimation und Kompetenz einer künftigen internationalen Schlichtungsinstanz debattiert. Nach Kriegseintritt legitimierten sie jetzt in erster Linie die US-Regierung und thematisierten kaum mehr den rechtlichen Zuschnitt der internationalen Nachkriegsordnung. Auch Root schwenkte ein auf eine propagandistische Rhetorik, die den Krieg als Weltkampf deutete zwischen dem deutschen Antichristen, Zivilisationsverächter und Kriegsgott Deutschland und den westlichen Verfechtern der „liberty of the Anglo-Saxon race“.⁹⁶

Risse im philanthropischen Fundament. Die Marginalisierung des *International Legalism* 1918/9

Mit Fortdauer und Ende des Krieges beobachteten viele *Carnegie Men* die Entwicklung der US-amerikanischen Politik kritischer. Was sich in Wilsons 14-Punkte-Rede Anfang Januar 1918 angedeutet hatte, wurde während der Pariser Friedensverhandlungen im

91 Vgl. Letter von Creel an Prof. Joseph Schaeffer, Vice-Chairman National Board for Historical Service Committee on Public Information, Washington, D. C. vom 18. October 1918, in: G. Creel/CEIP (eds), *The German-Bolshevik Conspiracy*, Washington 1918, S. 29.

92 Zur Inquiry vgl. FRUS 1919: *The Paris Peace Conference*, 13 Bände, Washington 1942–1947; L. E. Gelfand, *The Inquiry: American Preparations for Peace, 1917–1919*, New Haven/London 1963, S. 35f.

93 Vgl. die Mitgliederliste vom 1. Mai 1919, in: *American Commission to Negotiate Peace, Paris 1919* (o.P.).

94 Vgl. *The Inquiry. Report of Progress to December 15, 1917*, in: FRUS 1919. *The Paris Peace Conference* (1919), Washington 1919, S. 34–39. Walter Lippmann to Colonel House, December 19, 1917, in: FRUS 1919, *The Paris Peace Conference* (1919), S. 39–41. *Report on the Inquiry: Its Scope and Method*, March 20, 1918, in: FRUS 1919. *The Paris Peace Conference*, S. 55f. *The American Geographical Society's Contribution to the Peace Conference*, in: *Geographical Review* 7 (1919), S. 1–10. Vgl. De Benedetti, *The Peace Reform*, S. 100; ders., *Origins of the American peace Movement*, Millwood/NY 1978, S. 4–18.

95 Vgl. Walter Lippmann to the Division Chiefs of the Inquiry, New York, December 11, 1917 und *The Inquiry. Report of Progress to December 15, 1917*, in: FRUS 1919. *The Paris Peace Conference* (1919), S. 26, S. 34.

96 *The New York Times*, 8. März 1918 (Root calls it a War against paganism).

Februar 1919 Gewissheit: Wilsons Vision einer internationalen Friedensordnung zielte aus ihrer Sicht in erster Linie darauf ab, territoriale Stabilitätsparameter einzuführen, nicht aber darauf, die Staatengemeinschaft nach Kriegsende auf einen verbindlichen völkerrechtlichen Code zur Regulierung internationaler Konflikte zu verpflichten.⁹⁷ Der Carnegie-Legalism passte kaum zu Wilsons Erwartung an die *League* als ein flexibel-elastisches, quasi-parlamentarisches Forum statt als Garant kollektiver Sicherheit. Wilson zielte in erster Linie auf eine moralische Instanz, die eine breite Palette von Absprachen traf, ohne sich auf statische Rechtssätze festzulegen. Den USA sollte sie hinreichend großen Einfluss in der Weltpolitik sichern, ohne ihre nationale Unabhängigkeit zu kompromittieren. Als Wilsons erster Entwurf einer Völkerbundsatzung im Februar 1919 ganz ohne internationale Schiedsinstanz auskam, schien klar, dass eher an ein internationales Diskussionsforum als an eine sanktionsbereite Garantieinstanz gedacht war.⁹⁸

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung sahen sich weite Teile des CEIP-Establishments düpiert. Unter den Förderkandidaten des Endowment zählten daher zunächst auch keine ausdrücklichen Protagonisten der Völkerbundbewegung. Die New York Peace Society zum Beispiel konnte nach 1920 keine Carnegie-gelder mehr einwerben. Der Carnegie-Kurs der frühen 1920er Jahre stieß daher wiederholt auf Kritik. So beklagte sich der Friedensaktivist und Protagonist der Pro-League-Bewegung Charles Herbert Levermore darüber, dass das CEIP mit dem Advocate of Peace eine Publikation subventionierte, die sich vor allem mit harscher Kritik am Völkerbund hervortat.⁹⁹

Zwar hielt die Kritik der international legalists im CEIP an Wilsons Völkerbundprojekt an. Trotzdem schlossen sich die *Carnegie Men*, ähnlich wie bereits vor dem Kriegseintritt, nicht übereilt den lautstarken republikanischen Wilsonkritikern an, die die innenpolitische Diskussion in den USA nach Kriegsende beherrschten.¹⁰⁰ Die sahen Wilsons *League*-Projekt die US-amerikanische Souveränität und die Monroe-Doktrin kompromittieren, die US-amerikanische Immigrationsgesetzgebung aufweichen und vom Primärziel abkommen, Deutschland dauerhaft zu kontrollieren.¹⁰¹

Von solchen republikanischen Anti-League-Tiraden hielten sich die *Carnegie Men* fern und bezogen ihren dezidiert eigenen, Wilson-kritischen Standpunkt. Aus den Reihen der zahlreichen renommierten CEIP-Vertreter war es erneut Root, der gegen einen aus seiner Sicht haltlos naiven Utopismus Wilsonscher Machart aufbegehrte. Gedacht als Fa-

97 Vgl. T. Throntveit, *The Fable of the Fourteen Points: Woodrow Wilson and National Self-Determination*, in: *Diplomatic History* 35 (2011), S. 445-481; R. A. Kennedy, *The Will to Believe: Woodrow Wilson, World War I, and America's Strategy for Peace and Security*, Kent, OH 2009; J. M. Cooper (ed.), *Reconsidering Woodrow Wilson: Progressivism, Internationalism, War, and Peace*, Washington 2008.

98 W. Wilson, *The Law and the Facts: Presidential Address, Seventh Annual Meeting of the American Political Science Association*, in: *The American Political Science Review* 5 (1911) H. 1, S. 1-11. Vgl. Wertheim, *The League That Wasn't*, S. 801f., S. 818.

99 Vgl. W. F. Kuehl/L. K. Dunn, *Keeping the Covenant. American Internationalists and the League of Nations, 1920-1939*, Kent, OH 1997, S. 59f.

100 Vgl. L. E. Ambrosius/W. Wilson, *Alliances, and the League of Nations*, in: *The Journal of the Gilded Age and Progressive Era* 5 (2006) H. 2, S. 139-165.

101 Vgl. die fulminante *Speech of Henry Cabot Lodge, Senator from Massachusetts in the Senate vom 28. Februar 1919*, in: *The League of Nations, Boston, Mass.*, S. 19-34.

nal gegen die Auswüchse Wilsonscher Außenpolitik wandte sich Root im Frühjahr und Sommer 1919 mit öffentlichen Briefen an Lodge. In ihnen machte sich Root anders als der republikanische Mehrheitsführer nicht für einen Rückzug der USA aus der League-Politik stark, sondern plädierte für eine stärkere Sanktionsmacht der League. In seinen öffentlichen Stellungnahmen trug Root auch sein in den Vorjahren herausdestilliertes Kernargument vor, wonach die League nicht etwa die US-amerikanische Souveränität verletze, sondern im Gegenteil zu einem gezielt US-amerikanisch mitbestimmten Kontrollgremium ausgebaut werden müsse.¹⁰²

Die Distanz zur LEP blieb: Anders als sie plädierte Root weiterhin nicht für ein automatisches Sanktionsrecht der League, sondern für ein deutlich subtileres und diskreteres Kompetenzarrangement: Demnach sollte der Völkerbundrat fallweise und nach rechtlich begründetem Ermessen über die Art und Weise von Konfliktregulierung entscheiden und in diesem Sinne auch den Internationalen Schiedsgerichtshof kontrollieren. Root verpflichtete sich in seinen bekenntnishaften Erklärungen auf eine evolutionäre Strategie der Rechtsstiftung auf dem Weg zur Weltfriedensordnung. Entsprechend sollten die Grundsätze des *International Law* und ihre Anwendung im Rahmen regelmäßiger Konferenzen überprüft und gegebenenfalls nachjustiert werden.¹⁰³

Seine Stellungnahmen verschlossen dem CEIP-Präsidenten Root in der unmittelbaren Nachkriegsphase 1918/19 den Zugang zu außenpolitischer Entscheidungsmacht: Von der amerikanischen Delegation der Pariser Friedensverhandlungen blieb der regierungskritische Republikaner, seiner geballten politischen Kompetenz und hohen Ehrungen zum Trotz, ausgeschlossen. Roots öffentliche Einlassungen und seine akribisch aufgelisteten Änderungsvorschläge für einen effektiven Völkerbund, mit denen er über die Presse im Frühjahr 1919 auf die Pariser Verhandlungen Einfluss nehmen wollte, ignorierte das Regierungslager geflissentlich.¹⁰⁴ Das Votum der republikanischen Senatsmehrheit gegen den Beitritt der USA zum Völkerbund im März 1920 konnte Root ohnedies nicht verhindern.¹⁰⁵

Ganz einflusslos blieb der ambitionierte *Carnegie Man* Root deshalb aber nicht. Bei aller Skepsis gegen eine US-amerikanische Mitgliedschaft im Völkerbund ließ er sich 1920 von der League of Nations in ein hochrangiges Expertengremium einladen, das die Statuten des Ständigen Internationalen Gerichtshofs konzipierte und entschied u. a.

102 Vgl. E. Root, Letter of the Honorable Elihu Root to Senator Henry Cabot Lodge Regarding the Covenant of the League of Nations, in: *The American Journal of International Law* 13 (1919) H. 3, S. 596-602; *The New York Times*, 31. März 1919 (Roots Suggests six amendments to League Draft) und *The New York Times*, 22. Juni 1919, S. 1 (Qualify Treaty on Ratification, says Elihu Root).

103 Vgl. Letter of the Honorable Elihu Root to Senator Henry Cabot Lodge Regarding the Covenant of the League of Nations, in: *The American Journal of International Law* 13 (1919), S. 596-602.

104 Vgl. die Artikel zu Roots Vorschlägen allein in der *New York Times* vom 31. März 1919 (s.o.). Vgl. auch M. E. O'Connell, Elihu Root and Crisis Prevention, in: *Proceedings of the Annual meeting (ASIL)* 95 (2001), S. 115-118, hier S. 117.

105 Vgl. *The New York Times*, 20. März 1920 (The Senate kills the Treaty); ebenda, 20. März 1920 (America isolated without Treaty).

mit über die Rekrutierung der Richter.¹⁰⁶ Im Oktober 1920 versuchte er, mit seinem legalistischen Votum die Diskussionen der Republikaner zu beeinflussen und warb, durchaus nicht ohne Nachhall, für den Eintritt der USA in eine gemessen an Wilsons Konzept gründlich revidierte League of Nations.¹⁰⁷ Im Präsidentschaftswahlkampf 1920 witterte Root einmal mehr eine Chance, Gehör zu finden. Schon kurz nach der Wahl des Republikaners Warren Harding im November 1920 nahm Root Kontakt zur neuen Administration auf, um über die Frage des Internationalen Schiedsgerichtshofs und seine Vision der neuen Weltordnung zu diskutieren.¹⁰⁸ Für eine Überarbeitung der Völkerbundsatzung konnte Root aber weder unter den Wilsonianern noch unter den hartgesottenen republikanischen Völkerbundgegnern Mehrheiten gewinnen.

Der Legalism des Carnegie-Vertreter Root scheiterte nicht zuletzt an der absichtsvollen politischen Passivität des republikanisch dominierten Senats. Denn der verbiss sich in seine doppelte Kritik an den heiß diskutierten Alternativen Völkerbundbeitritt oder erheblich revidierte League-Satzung. Er wies keinen dritten Weg aus der festgefahrenen Diskussion, sondern verweigerte sich ganz.¹⁰⁹ Die legalistisch-sanktionistische Internationalismus-Idee, für die Root an der Spitze des CEIP stand, blieb damit zunächst eine aussichtslose politische Fiktion fernab der US-Außenpolitik der frühen 1920er Jahre. Es muss offen bleiben, ob von einer rechtlich und politisch aufmunitionierten League, wie sie Root anvisierte, die Weichen für eine internationale Friedenspolitik auch in der Balkanregion besser zu stellen gewesen wären. Jedenfalls gelang es den *Carnegie Men* vom Schlage Roots nicht, ihre legalistische Alternative in den USA gegen den progressiven Idealismus Wilsons oder gegen die republikanische Totalverweigerung mehrheitsfähig zu machen. Damit blieb der Völkerbund aus Roots Sicht ein äußerst unvollkommener Garant kollektiver Sicherheit. Politischen Einfluss erlangten diese kritischen Voten allerdings nicht. Auch Shotwell, der als Mitglied der Inquiry Anfang Dezember 1918 Wilson zu den Friedensverhandlungen nach Paris begleitete, zählte zwar zum Tross engster präsidentialer Informanten. Die lediglich lose Kommunikation mit Wilson vor Ort verwässerte das ursprüngliche Konzept der Politikberatung allerdings erheblich und machte den Präsidenten keinesfalls umstandslos den Einflüsterungen berufener oder selbsterklärter Carnegie-Experten zugänglich.¹¹⁰

„Läuterung“: Die *Carnegie Men* auf Pro-League-Kurs um 1919

Bald nach Kriegsende kam Butler, allem Kriegsnationalismus während des *Great War* und aller Skepsis der Carnegie-Eliten gegenüber Wilson in Paris zum Trotz, wieder auf

106 Vgl. O'Connell, Elihu Root, S. 117.

107 Vgl. so v.a. im Rahmen von Roots Carnegie Hall-Rede, *The New York Times*, 20. Oktober 1920 (Root for modified League of Nations); *The New York Times*, 21. Oktober 1920 (Mr. Root's View of the Covenant).

108 Vgl. *New York Times*, 10. Dezember 1920 (Root and Fall have 5-hour talk). Senator Fall zählte zu Hardings Gefolgsleuten.

109 Vgl. Wertheim, *The League that wasn't*, S. 832.

110 Vgl. J. Josephson, James T. Shotwell, S. 80.

das Potential einer rechtsbasierten internationalen Konfliktregulierung als wichtiger neuer Option US-amerikanischer Außenpolitik zu sprechen. Butler wollte, jenseits der Diskussion um den Völkerbund, den konstruktiven Beitrag der beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 revitalisiert sehen, einschließlich der federführenden Rolle, die die USA hier gespielt hätten.¹¹¹ Aus Butlers Äußerungen wurde auch deutlich, dass die Stiftungseliten das CEIP-Engagement in der Welt mit klaren Erwartungen an die politische Grundausrichtung des internationalen Systems nach 1919 verbanden, das man mitgestalten wollte: Es ging, wie man klar mit Blick auf die Russische Oktoberrevolution und die Entwicklung in Russland äußerte, ganz entschieden um eine Kapitalismus-affine, nicht-sozialrevolutionäre Weltordnung.¹¹² Diese Stoßrichtung formulierte Butler öffentlich, wenn er Ende Januar 1919 den Bolschewismus als Synonym für Chaos und als Antipoden der Demokratie bezeichnete.¹¹³ Aus dem gleichen Grund profilierte sich Shotwell in Paris als Fürsprecher einer internationalen Sozialpolitik. Die Gründung eines International Labor Office hielt er, angespannt defensiv, für unabdingbar angesichts der bedrohlichen Russischen Revolution.¹¹⁴ Im Winter 1918/19 begann er entsprechende Memoranden zu verfassen, die darauf zielten, die Arbeiterbewegung in den Pariser Verhandlungen anzuerkennen und zu integrieren. Zu den Beratungen der Commission on International Labor Legislation beratend hinzugezogen, handelte Shotwell bis zum Frühjahr 1919 eine Labor Charter aus, der auch die amerikanische Delegation zustimmen konnte.¹¹⁵ Der antibolschewistische Topos war freilich keine Erfindung der *Carnegie Men*, sondern notorisch in den Reihen US-amerikanischer Liberaler verbreitet. Etwa glaubte der langjährige Herausgeber des *Independent*, Hamilton Holt, in der League of Nations die einzige schlagkräftige Antwort auf den drohenden Bolschewismus zu erkennen und optierte daher für einen Beitritt der USA zu einer überarbeiteten Völkerbundverfassung.¹¹⁶

Spätestens seit seiner Präsidentschaft an der Spitze des CEIP avancierte Butler schließlich zum programmatischen Wegweiser des CEIP in dem 1920er Jahren. Einen amerikanischen Beitritt zur League hielt er zwar für ausgeschlossen, suchte aber durchaus deren Nähe.¹¹⁷ So initiierte Butler entsprechende Werbekampagnen, indem das CEIP beispielsweise amerikanische Lehrer und Professoren für Besuchsmissionen in Europa rekrutierte, die dazu dienen sollten, die Arbeit des Internationalen Gerichtshofs und

111 So Butler am 15. April 1920 im Vorwort zu einer von seiner CEIP-Division verantworteten Edition präsidialer Grundsatzreden zur Außenpolitik: *American Foreign Policy*, Washington 1920 (= CEIP, Division of Intercourse and Education Publication, 17), S. I.

112 Vgl. N. M. Butler, *Our Bolshevick menace*, in: *The Forum* (Jan. 1920), S. 49-55.

113 Vgl. so Butler in einer Rede vor der United Waist League of America, teilveröffentlicht in: *The New York Times*, 28. Januar 1919 (*Deplors Allied Policy in Russia*).

114 Vgl. J. T. Shotwell, *The International Labor Organization as an Alternative to Violent Revolution*, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 166 (1933), S. 18-25 und *Report of the Commission on International Labor Legislation to the Peace Conference*, in: *Monthly Labor Review* 8 (1919), S. 1-26, hier S. 1.

115 Josephson, James T. Shotwell, S. 81-90.

116 *The New York Times*, 30. März 1919, S. 25 (*Assails Senate for League criticism*).

117 Vgl. *The New York Times*, 27. April 1924 (*Butler says public is against League*).

andere Politiken der League zu beobachten.¹¹⁸ Nicht nur die *Carnegie Men* selber, sondern auch die akademischen und politischen Eliten in Europa, mit denen sie häufig zusammenkamen, sahen in dieser „intellectual cooperation“ schon Mitte der 1920er Jahre einen schillernden Nachweis für die progressive Führungsrolle, die den USA trotz ihrer Nichtmitgliedschaft im Völkerbund längst zukam.¹¹⁹ Auf solche Einschätzungen gründete sich auch Butlers Erwartung, dass das CEIP den Wissenschaftsinternationalismus koordinieren und besonders das *International Law* zu einer sozialwissenschaftlich integren, genuin politischen Disziplin der International Relations weiterentwickeln und zum Grundpfeiler des neuen Internationalismus machen sollte.¹²⁰

Besonders eng sollte Shotwell in den späten 1920er Jahren zur gouvernementalen Politik der USA aufschließen. Seit Mitte der 1920er Jahre hatte er sich in die Diskussionen um die kollektive Sicherheits- und Abrüstungspolitik eingeschaltet, die von einem Teil amerikanischer und europäischer Internationalisten und schließlich auch von der Generalversammlung des Völkerbunds dringlich gemacht worden waren. Mitte bis Ende der 1920er Jahre spielte der *Carnegie Man* neben seinem Stiftungskollegen Butler bei den Aushandlungen des Briand-Kellogg-Paktes 1928 als multilaterale Kriegsächtungskonvention eine wichtige Rolle.¹²¹ Allerdings überzog die republikanische Opposition Shotwell und den Pakt mit beißender Kritik.¹²² Shotwell selbst war durchaus klar, dass der Pakt keine wirksamen Schlichtungs- und Sanktionsmechanismen vorsah, die seine Einhaltung wahrscheinlich machten und erahnte, wie schnell die Kriegsächtung tatsächlich zu einer lyrischen Fußnote in einer anhaltenden Gewaltpolitik (italienischer Abessinienkrieg etc.) werden würde.¹²³

Der Balkan verschwand unterdessen nach 1919 nicht aus dem Blick der *Carnegie Men*. Als das CEIP etwa 1926 eine öffentlich breit beachtete National Conference on Inter-

118 Vgl. The New York Times, 26. April 1926 (Educators to tour European capitals). In diesem Falle bestand die Mission aus Vertretern von 49 Colleges. Im August schickte man 50 amerikanische Professoren nach Genf, vgl. The New York Times, 16. August 1926 (Attend Geneva Reception). Im Oktober druckte die New York Times den Bericht des Teilnehmers an einer weiteren Mission mit ca. 60 Lehrenden, vgl. C. Eagleton, in: New York Times, 3. Oktober 1926, Section Drama, X14 (Educators study the League). Vgl. auch The New York Times, 7 Februar 1927 (30 Editors to study Europe's progress).

119 So der Herausgeber des *Journal des Débats* anlässlich einer vom CEIP mitinitiierten Internationalen Konferenz zu den außenpolitischen Problemlagen 1926: G. Lechartier, America's Part in International Cooperation, in: Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York 12 (1926), S. 475-478.

120 Vgl. N. M. Butler, The Development of the International Mind. Address Delivered Before the Academy of International Law, at The Hague July 20, 1923, in: Advocate of Peace Through Justice 85 (1923), S. 342-345. Zum Förderprofil des CEIP in den Zwischenkriegsjahren vgl. Helke Rausch, Professionalisierung als diplomatische Strategie: Das US-amerikanische Carnegie Endowment in Europa vor 1945, in: I. Löhr/M. Middell/H. Siegrist (Hrsg.), Kultur und Beruf in Europa, Stuttgart 2012, S. 217-225. J. W. Winn/N. M. Butler, The Carnegie Endowment for International Peace and the Search for Reconciliation in Europe, 1919-1933, in: Peace & Change 31 (2006), S. 555-584; K. Rietzler, Before the Cultural Cold Wars: American Philanthropy and Cultural Diplomacy in the Interwar Years, Historical Research 84 (2011), S. 148-16; J. Wegner, An Organization, European in Character. European Agency and American Control at the Centre Européen 1925-1940, in: J. Krige/H. Rausch (eds), American Foundations and the Coproduction of World Order in the 20th Century, Göttingen 2012, S. 37-60.

121 Vgl. D. Gorman, The Emergence of International Society in the 1920s, Cambridge 2012, Kapitel 8 und 9.

122 H. G. Lodge, The Meaning of the Kellogg Treaty, in: Harper's Monthly Magazine, 1. Dezember 1928, S. 32-41.

123 Vgl. J. T. Shotwell, Disarmament alone no guarantee of World Peace in: Current History, 1. September 1929, S. 1024-1025.

national Problems and Relations in Briarcliff Manor zu den aktuellen außenpolitischen Problemlagen einberief,¹²⁴ ließ man sich auch über die neuesten Entwicklungen auf dem Balkan berichten.¹²⁵ Den Balkanraum machte jetzt der Umstand interessant, dass sich den amerikanischen Beobachtern dort wie in einer Laborsituation konzentrierte Einblicke in die ökonomische Krisenlage und den schwelend-unruhigen Nationalismus bot. Beide erachtete man als Kernübel der europäischen Lage, wenn nicht gar für die Weltgesellschaft. Es war mit Edward Mead Earle ein renommierter Columbia-Historiker und ausgewiesener Nahostexperte, der die Carnegie-gesponserten Experten positiv stimmte. Denn in der Befreiung Südosteuropas und Osteuropas vom Joch des „imperial rule“ des Osmanischen und Habsburger Reiches glaubte Earle neue Entwicklungschancen für die Region zu erkennen.¹²⁶ Die *Carnegie Men* ließen es nicht bei Expertenforen über die Balkanregion bewenden. Mitunter exponierten sie sich in der tagespolitischen Debatte mit klaren Voten. So warb auch Butler im Frühjahr 1926 für ein „Balkan-Locarno“, um die Region zu befrieden und verteidigte die Völkerbundstrategie, die Gegner vor Ort zur Abrüstung und Beilegung der Konflikte zu bewegen.¹²⁷

Überhaupt ließ die Locarnopolitik der ausgehenden 1920er Jahre, an der sich die *Carnegie Men* zum Teil federführend beteiligten, die Stiftungsvertreter enthusiastisch für eine aktive, offizielle Beteiligung der USA am Friedensinternationalismus ihrer Zeit eintreten. Im engsten Kontakt zur League of Nations Non-Partisan Association plädierte Butler 1927/28 „in the spirit of the Locarno treaties“ dafür, dass die USA ihre Politik der „isolation and aloofness“ aufgeben sollten, um damit dem Weltfrieden zuzuarbeiten.¹²⁸ Deutschland akkreditierte Butler jetzt gleichsam offiziell unter den friedensfähigen Nationen.¹²⁹ Umso energischer erklärte er die Etablierung „of international institutions to lessen the possibility of future international wars (...) supported by public opinion in the great nations“ zum programmatischen Fixpunkt.¹³⁰

Der Ruf der *Carnegie Men* nach Beitritt zum Völkerbund verhallte bei den US-amerikanischen republikanischen Nachkriegsadministrationen völlig ungehört. Den Carnegie-Internationalisten fiel es schwer, die eher konfliktscheue US-amerikanische Politik und die öffentliche Meinung flächendeckend für ihr Anliegen zu mobilisieren. Auf die Vielzahl schwelender oder offener internationaler Konflikte und Kriege zu verweisen, schien strategisch unklug. Eine Verunsicherung dieser amerikanischen Sichtweise konnte

124 Vgl. The New York Times, 11. Mai 1926 (Limitation of Arms placed at our door); The New York Times, 12. Mai 1926, 20 (Finds men, not arms source of war evil); The New York Times, 13. Mai 1926, S. 11 (Filipino opposes Island Self-Rule); The New York Times, 15. Mai 1926 (New causes of war cited by Dr. Butler).

125 Vgl. Z. Fierlinger, Central Europe and the Balkans, in: Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York 12 (1926) H. 1, S. 276-281 sowie A. Th. Polyzoides, in: ebenda, S. 287-294; Ch. F. Scott/H. W. Harris/L. Mises/A. H. Jones, Discussion: The Danubian and Balkan States, in: ebenda, S. 295-298.

126 Vgl. E. M. Earle, Problems of Eastern and Southeastern Europe, in: Ebenda, S. 265-268, hier S. 268.

127 Vgl. The New York Times, 6. März 1926 (A Balkan 'Locarno' asked to aid Peace); The New York Times, 19. April 1926 (Butler points out two foes to peace).

128 Vgl. The New York Times, 11. Januar 1927 (Dr. Butler appeals to Nation to drop policy of isolation).

129 The New York Times, 2. Januar 1928 (Dr Butler extols the German People).

130 The New York Times, 11. Mai 1928, 10 (Sees world opinion strong for peace).

ungeahnte und vor allem negative Folgen für die Völkerbundbefürworter haben. Alarmierten die Internationalisten die Öffentlichkeit, um Schlichtungsbedarf geltend zu machen, riskierten sie doppelten Widerstand: Zum einen war die Gegenwehr konservativer Isolationisten vorhersehbar, die jede Involvierung der USA in internationale Auseinandersetzungen strikt verweigerten, zum anderen mussten die League-Befürworter dann befürchten, die Völkerbund-Kritiker noch zu bestärken, die von jeher die anhaltenden internationalen Konflikte als gescheiterte Lackmustests für die Effizienz von Schlichtungsmechanismen bewerteten.¹³¹ So konnten die *Carnegie Men* dem Völkerbund als internationale Schiedsinstanz und einer amerikanischen Mitgliedschaft keine Dringlichkeit verleihen.

Bis sich die *Carnegie Men* in den 1920er Jahren an solchen tagespolitischen Debatten beteiligten, lag ein Weg hinter ihnen, der weiter schien, als es das Gründungsjahr des CEIP 1910 hätte nahelegen können. Im Carnegie Report von 1914 hatte man beansprucht, durch eine internationale völkerrechtliche Durchleuchtung des Konflikts eine Art szientistisch abgesicherte Strafgerichtsbarkeit institutionalisieren zu können. Das lag ganz im Trend der völkerrechtlichen Kodifizierungsanstrengungen und Verrechtlichungsdebatten, an denen die führenden *Carnegie Men* schon vor 1910 und auch weit bis in die 1920er Jahre beteiligt waren. Die „ethnischen Säuberungen“ marodierender Paramilitärs inmitten der ansässigen Zivilgesellschaften im Zuge der Balkankriege 1912 und 1913 schockierten zwar.¹³² Umgekehrt war selbst diese Gewalteskalation am Ende eingehegt worden. Dieser Umstand bestärkte die zunächst noch tief in pazifistischen Traditionen verwurzelten *Carnegie Men* darin, zusätzlichen Bedarf an internationaler Konfliktschlichtung und -prävention durch ein flexibilisiertes internationales Recht geltend zu machen. Die Weltkriegserfahrung allerdings setzte diesen Regulierungs-Optimismus massiv unter Druck. Spätestens jetzt wurde deutlich, dass das *International Law* an sich noch keinen neutralen, dezidiert a-politischen und transparenten Stabilitätsgaranten der internationalen Ordnung darstellte.¹³³ Vielmehr pluralisierte die Weltkriegserfahrung die Vorstellungen von der internationalen Rechtsordnung nach dem Krieg dramatisch. In Konkurrenz zu Wilsons assoziativen Völkerbundplänen, den republikanischen Internationalisten und den Befürwortern einer sanktionswütigen League to Enforce Peace platzierten sich die *Carnegie Men* wie namentlich Root mit filigraneren Modellen. Ihnen ging es um eine League, die ihre Mitglieder auf ein überschaubares Set justiziabler Rechtsgrundsätze verpflichten sollte. Im Widerspruch zur Wilson-Administration und

131 Vgl. Kuehl, *Keeping the Covenant*, S. 62.

132 Vgl. W. Höpken, *Archaische Gewalt oder Vorboten des „totalen Krieges“? Die Balkankriege 1912–1913 in der europäischen Kriegsgeschichte des 20. Jahrhunderts*, in: U. Brunnbauer/A. Helmedach/S. Troebst (Hrsg.), *Schnittstellen. Gesellschaft, Nation, Konflikt und Erinnerung in Südosteuropa. Festschrift für Holm Sundhaussen zum 65. Geburtstag*, München 2007, S. 245–260.

133 Es spricht viel dafür, dass diese zeitgenössische Erfahrung nicht auf die Carnegie Men beschränkt blieb. Vgl. dazu den Problemaufriss bei Markus Payk, *Institutionalisierung und Verrechtlichung: Die Geschichte des Völkerrechts im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 52 (2012), S. 861–883.

ihrem organisistischeren Völkerbundkonzept hatten die *Carnegie Men* 1918/19 politisch das Nachsehen. In der frühen Nachkriegszeit meldeten sich aber etwa mit Butler und Shotwell die Versöhnungs-Internationalisten zu Wort. Die Frage nach der internationalen Rechtsordnung der Welt behielten sie zwar im Blick. Vor allem aber suchten sie jetzt ohne formale Mitgliedschaft der USA im Völkerbund die Nähe der League und ihrer konziliatorischen internationalen Netzwerke.