Madeleine Herren

# Hintertüren zur Macht

**Studien zur Internationalen Geschichte**

Herausgegeben von Wilfried Loth

und Anselm Doering-Manteuffel,
Jost Dülffer und Jürgen Osterhammel

Band 9

Madeleine Herren

# Hintertüren zur Macht

## Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA 1865–1914

R. Oldenbourg Verlag München 2000

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung.
1997 als Habilitationsschrift angenommen von der Philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Herren, Madleine:**
Hintertüren zur Macht : Internationalismus und modernisierungsorientierte Außenpolitik in Belgien, der Schweiz und den USA / Madeleine Herren. – München : Oldenbourg, 2000
(Studien zur internationalen Geschichte ; Bd. 9)
Zugl.: Bern, Univ., Habil.-Schr. ; 1997
ISBN 3-486-56431-5

© 2000 Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH, München
Rosenheimer Straße 145, D-81671 München
Internet: http://www.oldenbourg-verlag.de

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und die Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier (chlorfrei gebleicht).
Umschlagbild: Création d'un centre mondial de Communication par Olivia Cushing Andessen et Hendrik Christian Andersen (Partie architectonique par Ernest M. Hébrard, secondé par Jean Hébrard), Rome 1918, S. 106, Schweizerische Landesbibliothek, Bern.
Druck: R. Oldenbourg Graphische Betriebe Druckerei GmbH, Kirchheim b. München

ISBN 3-486-56431-5

# Inhalt


Vorwort ..... VII

Einleitung: Die Entstehung einer modernisierungsorientierten Außenpolitik in der Vorkriegszeit ..... 1

I. Internationalismus: Zur Entstehung eines neuen außenpolitischen Konzeptes in der Vorkriegszeit ..... 13

1. Back to the future – der wiederentdeckte Begriff des Internationalismus ..... 13
2. Internationalismusdebatten zwischen pazifistischer Resignation und neuer Weltordnung: Fragestellung und Methode ..... 18
3. Gouvernementaler Internationalismus im wissenschaftlichen Diskurs der Vorkriegszeit ..... 40
4. Die Grundbegriffe der neuen internationalen Ordnung und deren Umsetzung ..... 52

II. Belgien – Internationalismus zwischen Kleinstaatsimperialismus und außenpolitischen Alternativstrategien ..... 83

1. Die Struktur des belgischen Internationalismus ..... 83
2. Vom wissenschaftlichen Internationalismus zum Konzept einer expansionistischen Außenpolitik ..... 105
3. Belgische Internationalisierungsstrategien 1900–1909: Vom erfolgreichen Einsatz einer außenpolitischen Strategie zum Höhepunkt eines expansionistischen Internationalismus ..... 141
4. Der Bedeutungsgewinn internationaler Institutionen (1910–1914) ... 186
5. Belgiens Internationalisierungsstrategien im Vergleich ..... 205

III. Die Schweiz – Internationalismus im Land ohne Außenpolitik ..... 215

1. Schweizerischer Internationalismus, der Weg zur pragmatischen Außenorientierung ..... 215

2. Schweizerische Internationalisierungsstrategien im Überblick ..... 222
3. Vom frühen Start des schweizerischen Internationalismus zur verschärften internationalen Konkurrenz an der Jahrhundertwende ..... 245
4. Von der Zeit der Unübersichtlichkeit zu neuen diplomatischen Großprojekten ..... 300
5. Die schweizerischen Internationalisierungsstrategien im Vergleich ..... 363

IV. Die USA: Internationalismus auf dem Weg zur Großmacht ..... 371

1. Die strukturellen Voraussetzungen ..... 371
2. Von der ‚Reconstruction' amerikanischer Außenpolitik zur Schaffung des panamerikanischen Systems: die erste Phase amerikanischer Internationalisierungspolitik ..... 394
3. Amerikanische Internationalisierungspolitik nach der Jahrhundertwende ..... 429
4. Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Lücken: amerikanische Internationalisierungspolitik im europäischen Vergleich ..... 491

Schluß: Internationalismus – Indikator internationalen Wandels in der Vorkriegszeit ..... 507

Anhang ..... 515

Bibliographie ..... 523

Personenregister ..... 543

# Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde 1997 als Habilitationsschrift von der Philosophisch-historischen Fakultät der Universität Bern angenommen. *Hintertüren zur Macht* setzt sich aus historischer Sicht mit dem Beginn grenzübergreifender Vernetzung, mit der Entwicklung einer modernisierungsorientierten Außenpolitik und dem internationalen Engagement von Staaten an der Peripherie der Macht auseinander. Das grenzübergreifende Konzept fand seinen konkreten Ausdruck in der Notwendigkeit längerer Forschungsaufenthalte, so daß das Projekt ohne die Unterstützung des schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung nicht hätte realisiert werden können. Ich danke Frau Prof. Dr. Judit Garamvölgyi für die Betreuung dieser Arbeit und Frau Prof. Dr. Beatrix Mesmer sowie Herrn Prof. Dr. Huldrych M.F. Koelbing für ihre wertvollen Hinweise. Ich bedanke mich bei Frau lic. phil. Andrea Schweizer und Herrn Dr. Sacha Zala, die durch kritische Lektüre die Textfassung erleichtert und unterstützt haben. Mein Dank geht an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des schweizerischen Bundesarchivs, der belgischen und amerikanischen Archive sowie an die Herausgeber der Reihe *Studien zur Internationalen Geschichte*. Besonderen Dank gilt jenen, die mir ihre Zeit geschenkt und das Verhältnis von Beruf und Alltag verbessert haben. Die Arbeit ist meinem Mann und meinen Kindern gewidmet, denn ohne ihre Gelassenheit und freundliche Geduld hätte dieses Projekt nicht zu Ende gebracht werden können.

Sommer 1999 Madeleine Herren

# Einleitung: Die Entstehung einer modernisierungsorientierten Außenpolitik in der Vorkriegszeit

1908 berichtete der Pazifist Alfred H. Fried in zeitgemäßer Begeisterung über ein neuentdecktes Land. Diesmal ging es allerdings nicht um die Eroberung abgelegener Dschungelgebiete, Fortschrittsglaube und Entdeckergeist wandten sich dem „Reich des Internationalismus" zu. In einer „wissenschaftlich-gemeinverständlich" gehaltenen Reihe veröffentlicht, legte der Autor einen „Bädeker für das internationale Land" vor und versprach Skeptiker zu überzeugen durch „eine Zusammenstellung der internationalen Verbände und Einrichtungen, der Staaten sowohl, wie der privaten Interessenkreise, durch Andeutung ihres Umfanges und ihrer Lebensfähigkeit, durch Vorstellung ihrer Wirksamkeit und Betätigung."[1] Das schmale Bändchen war bestrebt, mit allen Feinheiten seiner Begrifflichkeit die Dynamik des Wandels zu erfassen, der die internationalen Beziehungen erfaßt hatte. Fried beschwor dabei das Bild eines mit den Altlasten des Imperialismus beladenenen Zeitalters, das die Vorstellungen eines linearen Fortschrittsgedankens gegen komplexe Modernisierungsvorstellungen einzutauschen begann und damit oft genug an die Grenzen seines Selbstverständnisses geriet. So erschien die wachsende Bedeutung internationaler Organisationen im Bild eines „Netzes" mit „ungeheurer Ausdehnung", doch der zukunftsweisende Gedanke des Netzwerkes wurde noch im gleichen Satz auf die Grenzen der „Kulturwelt" beschränkt. So wenig Fried an einer nationenübegreifenden Entwicklung zweifelte, so sehr war er bedacht, „Internationalismus zum Vorteile der Nation"[2] zu postulieren. So sehr er die Menschheit und deren Verpflichtungen auf die höheren Werte zitierte, so sehr hob Fried hervor, daß der Internationalismus jenseits der Möglichkeiten intentionalen Handelns als Mechanik der Modernisierung zu verstehen und der „Siegeszug der Maschine" für derlei Wandel verantwortlich zu machen sei.

Internationalismus ist ein sperriger Begriff, der sich weder thematisch noch ideologisch eindeutig festlegen läßt. Als Gegenstand historischer Forschung ist allerdings dessen Vieldeutigkeit eher ein Vor- als ein Nachteil, denn dessen quellenproduzierende Interpretationsbedürftigkeit erlaubt einen breiten Zugang zur gesellschaftlichen und politischen Perzeption jenes Wandels, der hundert Jahre später mit dem nicht minder vagen Begriff der *Globalisierung* umschrieben werden sollte. Die historischen Auswirkungen des Internationalisierungsprozesses lassen sich zweifelsohne

[1] Alfred H. Fried, Das internationale Leben der Gegenwart, Leipzig 1908 (Aus Natur und Geisteswelt, Sammlung wissenschaftlich-gemeinverständlicher Darstellungen, Bd. 226): III.
[2] Ibid.: V.

unterschiedlich darstellen. Im Rahmen dieser Arbeit wird vorgeschlagen, auf Dynamik und Breite des Wandlungsprozesses und auf dessen Perzeption auf einer vergleichbar grundsätzlichen Ebene zu fokussieren. Wir werden uns daher mit gouvernementalen Internationalisierungsprozessen auseinandersetzen, um mit der Frage nach den politischen Auswirkungen multilateraler Kooperation die prinzipiellen und weniger die punktuellen Auswirkungen diskutieren zu können.

Die Konzentration auf beginnende Globalisierungsprozesse ist aus wissenschaftlicher Sicht sinnvoll. Zwar hat die wachsende Bereitschaft zur Internationalisierung als Merkmal des ausgehenden 19. Jahrhunderts Eingang in die Handbücher gefunden[3]. Bislang fehlte aber eine Darstellung der *politischen Bedeutung* des Vorkriegsinternationalismus. Ebenfalls unbeantwortet blieb die Frage, inwiefern der Begriff des Internationalismus denn tatsächlich Veränderungen im internationalen System des ausgehenden 19. Jahrhunderts erfaßte und wie sich die Zunahme grenzübergreifender Kontakte ins außenpolitische Instrumentarium der Staaten einfügte. Der *gouvernementale Internationalismus* und seine Umsetzung als Internationalisierungsstrategien bilden daher die begriffliche Basis des hier ausgearbeiteten Konzeptes der staatlichen Beteiligung am Internationalisierungsprozeß. Dieser Ansatz erlaubt, Entstehung und Bedeutung einer modernisierungsorientierten Außenpolitik darzulegen und deren Auswirkungen auf das internationale System zu diskutieren. Die staatliche Beteiligung am Internationalisierungsprozeß ist kein analytisches Konstrukt, sondern vielmehr auf verschiedenen Ebenen nachzuweisen. Sie drückte sich in einer Zunahme multilateraler Aktivitäten aus, in der Gründung einer ersten Generation zwischenstaatlicher Organisationen und in der offiziellen Beteiligung an internationalen Kongressen und Konferenzen. Sie äußerte sich in der Berücksichtigung von Themen, die bisher nicht Gegenstand zwischenstaatlicher Verhandlungen waren, und sie signalisierte die allmähliche Öffnung der bisher auf die diplomatischen Kanäle beschränkten staatlichen Außenpolitik. Martens berühmte Sammlung internationaler Verträge[4] zeigt zwischen 1860 und der Jahrhundertwende eine eklatante Zunahme *multilateraler Aktivitäten*, deren Ziele sich von den bisherigen Diplomatentreffen deutlich unterschieden. Statt Abmachungen über Krieg und Frieden zu tätigen und damit den klassischen Aufgaben der großen Diplomatenkonferenzen nachzukommen, hatten multilaterale Konferenzen im ausgehenden 19. Jahrhundert zusehends Modernisierungsfolgen zu bewältigen. Sie beschäftigten sich mit der Normierung von Maß und Gewicht, mit der Sicherung grenzübergreifender Kompatibilität im Eisenbahnverkehr und mit der Gründung internationaler Organisationen, die, wie das Beispiel des Weltpostvereins und der Telegraphenunion zeigt, eine beträchtliche Anzahl von Ländern umfaßten.

In den folgenden Ausführungen werden die Beteiligung des Staates am multilateralen Internationalisierungsprozeß und die Öffnung der außenpolitischen Verwaltungen auch nichtoffiziellen Internationalisierungsbestrebungen gegenüber diskutiert. In

[3] Pierre Renouvin, Histoire des Relations Internationales, Bd. 6, Paris 1955: 150ff. Handbuch der europäischen Geschichte, hrsg. Theodor Schieder, Stuttgart 1968: 129ff.

[4] Nouveau Recueil Général de Traités et autres Actes relatifs aux Rapports de droit international, Continuation du grand recueil de G. Fr. de Martens Deuxième Série, Table générale, Tomes I à XXXV, repr. Nendeln/New York 1967.

Abgrenzung zur traditionellen Diplomatiegeschichte betont das Konzept des gouvernementalen Internationalismus Bedeutung und Funktion von Modernisierungsprozessen in der Gestaltung der staatlichen Außenpolitik des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts. Der Ansatz diskutiert die Regelung des Informationstransfers als zentrale außenpolitische Strategie und stellt der Vorstellung eines exklusiv von den Großmächten kontrollierten internationalen Systems Entstehung und Bedeutung multilateraler Netzwerke entgegen. Das Konzept des gouvernementalen Internationalismus basiert auf einem Modernisierungsbegriff, der neben Abhängigkeitsverhältnissen und Entwicklungsgefällen auch Veränderungen in bereits modernisierten Gesellschaften erfaßt[5], und die Dimension der Modernisierung auch in den Außenbeziehungen berücksichtigt. Die staatliche Komponente am Modernisierungsprozeß beschränkt sich demnach in dieser Darstellung nicht auf das Merkmal der Bürokratisierung. Modernisierung beschreibt langfristigen und großräumigen, sowohl gesellschaftlichen wie auch ökonomischen Wandel. Allerdings erscheint die Erklärung, daß zunehmende zwischenstaatliche Kooperation als Konsequenz weltwirtschaftlicher Verflechtung zu sehen sei, aus der Perspektive gouvernementaler Internationalisierungsstrategien nicht als hinreichend. Auch wenn der wachsende Verkehr von Menschen, Gütern und Kapital grenzübergreifende Regelungsmechanismen nach sich zog, kann der Vorkriegsinternationalismus nicht allein als eine Folgeerscheinung weltwirtschaftlicher Verflechtung verstanden werden. So ist es denn auch ein Anliegen dieser Arbeit, langfristig ausgelegte Konzepte[6] mit den Ergebnissen gegenzuprüfen, die sich aus der vergleichsweise kurzen Periode zwischen 1870 und 1914 gewinnen lassen.

Die Fokussierung auf Gewicht und Bedeutung des Informationstransfers unterscheidet das Konzept des gouvernementale Internationalismus inhaltlich und thematisch sowohl von herkömmlichen diplomatiegeschichtlichen als auch von modernisierungsorientierten Ansätzen. Die Außenministerien begannen sich im ausgehenden 19. Jahrhundert zusehends mit Projekten technischer Kooperation auseinanderzusetzen, die so unterschiedliche Anliegen wie die Festsetzung des Nullmeridians, die Anzahl der Schwingungen des Kammertones A oder ein Importverbot für Vogelfedern umfaßten. Dabei ging es um mehr als die Bewältigung von Zusatzaufgaben. Themen, die anscheinend gar nichts miteinander zu tun hatten, wie Waldschutz und Erziehung, Ethnographie und mathematische Ausbildung, Gelbfieber und Straßenbau, Kalenderreform und Petrolgewinnung sind als Gegenstände internationaler Verhandlungen letztlich immer wieder auf das gleiche Prinzip zurückzuführen, nämlich auf die Frage, wie *Informationen international zugänglich gemacht werden konnten.* Trotz unterschiedlicher Themen fiel auch die Antwort ähnlich aus: Informationen mußten in *vergleichbare Größen umgesetzt und zentralisiert werden.* Dieser Normierungsprozeß konnte sich zwar informell und transnational entwickeln. Allerdings

[5] Hans-Ulrich Wehler, Modernisierungstheorie und Geschichte, Göttingen 1975. Zur derzeitigen Renaissance der Modernisierungsvorstellungen vgl. Thomas Mergel, Geht es weiter voran? Die Modernisierungstheorie auf dem Weg zu einer Theorie der Moderne, in: Thomas Mergel (Hrsg.), Geschichte zwischen Kultur und Gesellschaft, München 1997: 203ff.

[6] Vgl. dazu Volker Bornschier, Westliche Gesellschaft im Wandel, Frankfurt/New York 1988 sowie Volker Bornschier, Christian Suter, Lange Wellen im Weltsystem, in: Rittberger 1990: 175–197.

wird darzulegen sein, daß Staaten an der Regelung des Informationsflusses nicht nur interessiert waren, sondern letztlich auch als einzige Instanzen dessen *Regelmäßigkeit und Dauer* garantieren konnten. Die internationalen Beziehungen, die aus dem staatlichen Informationsbedürfnis entstanden, werden in den folgenden Ausführungen als *grenzübergreifende Vernetzung* beschrieben. Der Hinweis auf die Entstehung von Netzwerken hat nur eine lose Verbindung zu der aus Kulturanthropologie und Soziologie stammenden politikwissenschaftlichen Terminologie. Der Begriff soll an den kommunikationsorientierten Aspekt des Informationstransfers und die Verdichtung sich überlagernder Beziehungen erinnern, zumal Post, Telegraphie, Eisenbahn und Elektrizität wesentliche Bereiche gouvernementaler Einflußnahme darstellten. Als ein der Technikgeschichte vetrautes Bild unterstreichen Netzwerke den Zusammenhang zwischen Modernisierung und Außenpolitik, zumal in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg in der grenzübergreifenden Ausweitung des Eisenbahnwesens der Prozeß der Vernetzung auch *realiter* sichtbar wurde[7].

Die Frage nach den Auswirkungen neuer Themen und Kontakte auf das bestehende Gefüge der internationalen Beziehungen ist in den hier vorgelegten Ausführungen zentral. Gouvernementale Internationalisierungsstrategien beschreiben multilaterale Projekte; Außenpolitik und internationale Beziehungen gehen daher bei den hier vorgestellten Überlegungen eine enge Verbindung ein. Dabei bleibt nicht unberücksichtigt, daß die internationalen Beziehungen durch das Phänomen der Macht bestimmt und durch Staaten dominiert wurden, die ihre Bedeutung durch Expansion zu beweisen hatten[8]. Internationalisierungsstrategien bestätigen aber, daß dem Militärpotential als Faktor staatlicher Macht von ökonomischen Indikatoren zusehends Konkurrenz gemacht wurde[9], und daß Zentralisierung von Information sowie die Kontrolle von Netzwerken neue Formen außenpolitischer Profilierung anboten. Internationalisierungsstrategien waren auch den von Max Huber so bezeichneten „Nichtgroßmächten"[10] zugänglich, so daß internationale Beziehungen sich auch auf einer Ebene etablierten, die nicht vom kleinen Kreis der Großen Mächte kontrolliert wurde. Technische Kooperation, so politisch unwesentlich sie auch immer sein mochte, führte in einer Zeit zur Gründung internationaler Institutionen, in der das

[7] Der entsprechende Band der Propyläen Technikgeschichte trägt den Titel „Netzwerke Stahl und Strom". Wolfgang König, Wolfhard Weber, Netzwerke, Stahl und Strom, 1840 bis 1914, Propyläen Technikgeschichte, Berlin 1990. Im übrigen verweist der English Oxford Dictionary auf die Verwendung des Begriffes *Network* zur Beschreibung von Fluß-, Kanal- und Schienensystemen und der Verteilung von Elektrizität im 19. Jahrhundert. Selbst die Verwendung des Wortes als Abstraktum geht ins 19. Jahrhundert zurück. Hier wird der Begriff der Vernetzung insbesondere auch verwendet um aufzuzeigen, daß es sich um einen Prozeß der Verdichtung handelt, was der Begriff Kommunikation weniger deutlich auszusagen vermag. Zur Rolle der Kommunikation als historischer Entwicklungsprozeß vgl. Hans Pohl (Hrsg.), Die Bedeutung der Kommunikation für Wirtschaft und Gesellschaft, Stuttgart 1989. Vernetzung wird demnach als sachbezogene und nicht als personenbezogene Begrifflichkeit verwendet.

[8] Karl-Georg Faber, Macht, Gewalt, V. 5, Von den ‚Großen Mächten' zu den ‚Weltmächten', in: Geschichtliche Grundbegriffe, hrsg. von Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck, Bd. 3, Stuttgart 1982: 930–933.

[9] Ulrich Albrecht, Hartwig Hummel, „Macht", in: Rittberger 1990: 90–109.

[10] Max Huber, Die Gleichheit der Staaten, Sonderabdruck aus „Juristische Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag", hrsg. von F. Berozheimer, Stuttgart 1909: 88–118.

Europäische Konzert keine institutionellen Grundlagen besaß. Organisationen wie der Weltpostverein eilten in dieser Beziehung den politischen Strukturen voraus. Allerdings ist die Anzahl zwischenstaatlicher Organisationen vor 1914 zu unbedeutend, um allein aus deren Existenz eine Veränderung des internationalen Systems ableiten zu können. Doch die gouvernementale Beteiligung an einem sich vervielfältigenden Kongreßwesen bestätigt den Prozeß des Wandels in einem für die Selbstdarstellung der Staaten wesentlichen Bereich. Selbst Großmächte hatten, wie Jost Dülffer ausführt, ihr machtpolitisches Gewicht immer neu zu beweisen, da nur diejenige Macht als Großmacht galt, „die von den anderen Großmächten als solche akzeptiert wurde"[11]. Gelegenheit zur Positionierung und Rangierung der Mächte boten die internationalen Konferenzen. Diese hatten sich nun vom exklusiven zwischenstaatlichen Treffen zu einem gängigen Instrument internationaler Kommunikation gewandelt[12] und brachten neue Akteure ins internationale System.

Die gouvernementale Partizipation an internationalen Institutionen und Kongressen interessierte insbesondere jene Staaten, die nicht zum Kreis der Großmächte gehörten, und die in dieser Arbeit als *Staaten an der Peripherie der Macht* beschrieben werden. Mit der Formulierung ist kein entwicklungsorientiertes Zentrum-Peripherie-Modell gemeint[13]. Sie faßt vielmehr jene Staaten begrifflich zusammen, die nicht zu dem von der alten Pentarchie bestimmten Europäischen Konzert gehörten und in den zeitgenössischen Quellen meist als Staaten ‚zweiter Ordnung' beschrieben wurden. In der Debatte um den Ausbruch des Ersten Weltkrieges treten diese Staaten – vornehmlich jene des Balkans – als Faktoren der Destabilisierung auf[14]. Wenn aber im Rahmen dieser Arbeit vom wachsenden Einfluß der Peripherie die Rede ist, so basiert diese These nicht auf der Einschätzung der Peripheriestaaten als mittelbare oder unmittelbare Konfliktverursacher und auch nicht auf der Frage nach dem Konfliktregelungspotential der Großmächte. Vielmehr veranlaßt das Konzept des gouvernementalen Internationalismus zur Feststellung, daß *Staaten an der Peripherie der Macht im ausgehenden 19. Jahrhundert Internationalisierungsstrategien als eine neue Ebene außenpolitischer Profilierung einsetzten.* Die meisten internationalen Organisationen befanden sich in Belgien und der Schweiz, nicht in Großbritannien und Deutschland. Im Bereich der internationalen Kongresse und Konferenzen zeigte sich ein ähnliches Bild. Diplomatenkonferenzen, einst ein Forum mit stark limitiertem und auf die Großmächte beschränktem Zugang, wuchsen sich zu großen Zusammenkünften unter Beteiligung von Staaten aus, die nicht einmal die Voraussetzung der Souveränität erfüllten. Ja, in einzelnen Fällen wurde sogar deutlich, daß Diplomatenkonferenzen auch *ohne* Beteiligung der Großmächte zusammengerufen werden konnten. Da auch semioffizielle Konferenzen mit staatlichen Delegierten beschickt und teilweise durch

[11] Jost Dülffer, Vom europäischen Mächtesystem zum Weltstaatensystem um die Jahrhundertwende, in: Historische Mitteilungen 3/1990, Heft 1: 35, Hervorhebung im Original.
[12] Dülffer 1990: 36.
[13] Damit ist auch keine Anlehnung an die von Wallerstein geprägten Konzepte gemeint. Vgl. Hans-Heinrich Nolte, Die eine Welt. Abriß der Geschichte des internationalen Systems, Hannover ²1993.
[14] Klaus Hildebrand, Europäisches Zentrum, überseeische Peripherie und neue Welt. Über den Wandel des Staatensystems zwischen dem Berliner Kongreß (1878) und dem Pariser Frieden (1919/20), in: HZ Bd. 249 (1989): 83.

die Partizipation der Diplomatie aufgewertet wurden, konnten Staaten mit eingeschränkter, zweifelhafter oder anderweitig ausbaubedürftiger Souveränität[15] auch nichtoffizielle Zusammenkünfte zur außenpolitischen Profilierung benutzen.

Die Verbindung von Außenpolitik und Modernisierung strebt keine Renaissance neorankeanischer Vorstellungen an. Sie orientiert sich vielmehr an der im angelsächsischen Diskurs derzeit thematisierten Erneuerungsbedürftigkeit der Diplomatiegeschichte, unterstützt somit Forderungen nach einer mehr vergleichenden denn national begründeten *International History*[16] und sucht das Gewicht historischer Forschung in der Darstellung der internationalen Beziehungen zu verstärken. Dabei gilt es zu bedenken, daß die Beschäftigung mit den internationalen Beziehungen – oder der Internationalen Politik[17] – außerhalb des Faches Geschichte stattfindet[18], zumal sich seit der Zwischenkriegszeit eine eigenständige akademische Disziplin mit den Internationalen Beziehungen beschäftigt[19]. Die Bedeutung eines historischen Beitrages zur Entwicklung der internationalen Beziehungen ist begründungsbedürftig, da politikwissenschaftliche, aber auch soziologische Konzepte[20] zur Analyse des Vorkriegsinternationalismus eine breitere Palette von Erklärungsmustern aufweisen als diplomatiegeschichtliche Darstellungen bislang beizusteuern vermochten[21]. Für den Vor-

[15] So trat Ungarn häufig an derartigen Zusammenkünften als selbständiges Land auf, obgleich die Außenpolitik seit dem Ausgleich von 1867 gemeinsam mit dem cisleithanischen Reichsteil zu erfolgen hatte.

[16] Zu dieser Debatte vgl. Melvyn P. Leffler, Presidential Address: New Approaches, Old Interpretations, and Prospective Reconfigurations, in: Diplomatic History 19,2 (1995): 173–196.

[17] Zur begrifflichen Differenzierung vgl. Martin List, Maria Behrens, Wolfgang Reichardt, Georg Simonis, Internationale Politik. Probleme und Grundbegriffe, Grundwissen Politik 12, Opladen 1995: 13.

[18] Im Artikel: Politische Geschichte, Geschichte der internationalen Beziehungen im Fischer Lexikon Geschichte wird den internationalen Beziehungen auf einen Umfang von insgesamt 13 Seiten knapp mehr als eine Seite gewährt. Hans-Ulrich Thamer, Politische Geschichte, Geschichte der internationalen Beziehungen, in: Fischer Lexikon Geschichte, hrsg. von Richard Van Dülmen, Frankfurt a.M. 1990: 52–65. Im englischen Sprachraum ist die Abgrenzung weit weniger deutlich festzustellen, und die Auseinandersetzung um die Ausformung internationaler Kooperation häufiger. In diesen Debatten um die Formierung einer internationalen Ordnung in der Vorkriegszeit wird bereits auf Artikel 6 der Quadrupel Allianz von 1815 verwiesen, in der die vertragsschließenden Mächte eine Wiederholung ihrer Zusammenkünfte und damit den Beginn einer Organisierung der internationalen Beziehungen ankündigten. Richard Langhorne, Establishing International Organisations: The Concert and the League, in: Diplomacy & Statecraft 1990, Heft 1,1–18.

[19] Volker Rittberger, Hartwig Hummel, Die Disziplin „Internationale Beziehungen" im deutschsprachigen Raum auf der Suche nach ihrer Identität: Entwicklung und Perspektiven, Theorien der Internationalen Beziehungen, Bestandsaufnahme und Forschungsperspektiven, ed. Volker Rittberger, PVS Sonderheft 21/1990: 17–47. Dem Kapitel über den Diskurs der internationalen Beziehungen vor deren Institutionalisierung als eigener Wissenschaftsbereich wären allerdings die hier vorgestellten Internationalismusdebatten hinzuzufügen.

[20] Insbesondere die zunehmend auch von der Politikwissenschaft diskutierte Schule des Institutionalismus. Vgl. Martha Finnemore, Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, in: IO 50/2 1996: 325–347.

[21] Die historische Grundlagenliteratur stützt sich bei der Thematisierung der internationalen Beziehungen auf politikwissenschaftliche Arbeiten. So findet sich im Handbuch der Europäischen Geschichte der Hinweis, daß die Theorie der internationalen Beziehungen „längst über Diplomatiegeschichte im traditionellen Sinne hinausgeht". Die Literaturhinweise zitieren denn auch ausschließlich politikwissenschaftliche und keine historischen Werke. Theodor

kriegsinternationalismus sind jene politikwissenschaftlichen Konzepte fruchtbar, die kooperationsorientierte Muster in den internationalen Beziehungen nachzuweisen suchen[22]. Sei es, daß Interdependenzvorstellungen[23] die internationale Politik als ein System wechselseitiger Abhängigkeiten beschreiben, sei es, daß internationale Organisationen als Schaltstellen eines differenzierten Beziehungsgefüges thematisiert werden[24]. Transnationalismuskonzepte erlauben die Erfassung international wirksamer, gesellschaftlicher Kräfte, schließen aber transgouvernementale Verbindungen nicht aus, die grenzübergreifende Kontakte zwischen den Fachministerien auch ohne Vermittlung der Außenministerien einbeziehen[25]. Die Entwicklung von Regime-Theorien und der zunehmende Trend zur Globalisierung[26] sowie die durch das Epochenjahr 1989 notwendig gewordene Standortbestimmung der Geschichts- wie auch der Politikwissenschaft[27], öffneten für die Analyse des Vorkriegsinternationalismus neue Interpretationsmöglichkeiten, die ihrerseits die bereits seit längerer Zeit proklamierte Bedeutung der internationalen Öffentlichkeit für die Darstellung der internationalen Beziehungen betonten[28]. Zur analytischen Durchdringung des Vorkriegsinternationalismus sind Regimetheorien und Global Governance-Konzepte von Bedeutung. Sie kommen der Beschreibung einer im Entstehen begriffenen, nicht nur auf Staaten bezogenen internationalen Ordnung entgegen, auch wenn Regimetheorien durch ihre themenzentrierte Ausrichtung für die hier angestrebte Beschreibung eines breiten internationalen Beziehungsgefüges nur teilweise geeignet sind.

Die Verwendung historischer Beispiele als Beleg für die Funktionstüchtigkeit langfristiger Konzepte gab bisher selten Anlaß zu interdisziplinären Debatten[29], und Ansätze zu einem fächerübergreifenden Dialog in der Darstellung internationaler Beziehungen beschränken sich zur Zeit auf eine gegenseitige Positionsbestimmung von

Schieder, Europa im Zeitalter der Weltmächte, Anmerkung 1 zu § 5, Das internationale System Europas 1919–1929, in: Theodor Schieder (Hrsg.), Handbuch der Europäischen Geschichte, Bd. 7/1, Stuttgart 1979: 165.

22 Zur Entwicklung der politikwissenschaftlichen Großtheorien vgl. Reinhard Meyers, Metatheoretische und methodologische Betrachtungen zur Theorie der internationalen Beziehungen, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandesaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS Sonderheft 21/1990: 48–68.

23 Beate Kohler-Koch, „Interdependenz", in: Volker Rittberger (Hrsg.), Theorien der Internationalen Beziehungen. Bestandesaufnahme und Forschungsperspektiven, PVS Sonderheft 21/1990: 110–129.

24 Volker Rittberger, Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen 1994: 79ff.

25 Robert O. Keohane, Joseph Nye (Eds.), Transnational Relations and World Politics, Cambridge 1972, Walter L. Bühl, Transnationale Politik: Internationale Beziehungen zwischen Hegemonie und Interdependenz, Stuttgart 1978.

26 List, Behrens, Reichardt, Simonis 1995: 46ff.

27 Als Beispiel einer derartigen Standortbestimmung neben Rittberger 1990 Hugh C. Dyer, Leon Mangasarian (Eds.), The Study of International Relations, Basingstoke/London 1989.

28 Marcel Merle, Sociologie des relations internationales, Paris $^{4}$1988.

29 Als Gegenbeispiel sei Schroeders kritische Stellungnahme zu neorealistischen Konzepten zitiert. Paul Schroeder, Historical Reality vs. Neo-realist Theory, in: The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security, an International Security Reader, ed. by Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones, Steve E. Miller, Cambridge/London 1995: 421–461. Zur politikwissenschaftlichen Problematisierung der Verwendung historischer Beispiele vgl. R. B. J. Walker, History and Structure in the Theory of International Relations, in: James Der Derian, International Theory: Critical Investigations, Basingstoke/London 1995: 308–339.

Diplomatiegeschichte und International Relations Theory[30]. Am Beispiel der internationalen Beziehungen der Vorkriegszeit läßt sich allerdings zeigen, daß ein über die konventionelle Diplomatiegeschichte hinausweisendes historisches Konzept mehr als punktuelle Illustrationen zur Bestätigung der breiten Palette politikwissenschaftlicher Ansätze anzubieten vermag. Auf die Darstellung des Wandels, der Überschneidungen und Veränderungen ausgelegt, eignet sich die historische Methode zur näheren Bestimmung der historischen Voraussetzungen des Globalisierungsprozesses, den die Politikwissenschaft zur Zeit als historische Formation jenes Wandels versteht, der die gegenwärtige Lage bestimmt, ohne selbst bereits ein neues Politikmuster darzustellen[31].

Der Prozeß multilateraler Vernetzung kann in den konventionellen Aktenbeständen der staatlichen Verwaltung deutlich nachgewiesen werden. Ohne Ausschluß von Lücken und Brüchen und unter Einbezug von gescheiterten und schließlich nicht durchgeführten Projekten machen gouvernementale Internationalisierungsstrategien Versuche multilateraler Kooperation sichtbar. Sie erschließen ein breites Feld auch semioffizieller Aktivitäten, die sich den gängigen, retrospektiv angewandten Vorstellungen über die Struktur des internationalen Systems entziehen. Das Konzept des gouvernementalen Internationalismus erlaubt die Frage zu diskutieren, ob die Außenministerien flexibel genug waren, den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und technologischen Wandel in eine außenpolitische Strategie umzusetzen, ob es dabei nationale Unterschiede zu beachten galt, und welche Auswirkungen die möglicherweise festzustellenden Veränderungen auf die internationale Lage hatten.

Zur Überprüfung ihrer Bedeutung werden Internationalisierungsstrategien in drei Staaten, nämlich in *Belgien, der Schweiz und den USA*, untersucht. Der *Vergleich* ist in mehrerer Hinsicht methodisch relevant. Zum einen dient er dazu, gouvernementale Internationalisierungsstrategien als Ausdruck eines über das staatliche Einzelbeispiel hinausgehenden strukturellen Wandels nachzuweisen[32]. Wie in historischen Arbeiten üblich[33], werden dabei die *Unterschiede* mehr betont als die Gemeinsamkeiten. Das bedeutet insbesondere auch, daß bei der Darstellung der Länderbeispiele im breiten Feld der Internationalisierung den markanten und charakteristischen Merkmalen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird als einer vollständigen Auflistung internationalistischer Aktivitäten. Schließlich hat der Vergleich auch die Funktion einer Absicherung. Die hier verwendeten Quellen stammen vornehmlich aus den staatlichen Archiven und gehen von jenen Beständen aus, die sich mit internationalen Organisa-

[30] Vgl. dazu Colin Elman, Miriam Fendius Elman, Diplomatic History and International Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries, in: International Security 22,1 (1997): 5–21.

[31] List, Behrens, Reinhardt, Simonis 1995: 48.

[32] Nach den von Haupt und Kocka dargestellten Kriterien hat der hier eingesetzte Vergleich eine analytische und eine paradigmatische Funktion. Analytisch in dem Sinne, daß er „zur Erhärtung von raum- und zeitspezifischen Regelmäßigkeiten" dient, paradigmatisch, indem er „den Blick für andere Konstellationen (öffnet)". Heinz-Gerhard Haupt und Jürgen Kocka, Historischer Vergleich: Methoden, Aufgaben, Probleme. Eine Einleitung, in: Heinz-Gerhard Haupt, Jürgen Kocka (Hg.), Geschichte und Vergleich, Ansätze und Ergebnisse international vergleichender Geschichtsschreibung, Frankfurt a. M. 1996: 14.

[33] Haupt, Kocka 1996: 25.

tionen, Konferenzen und Kongressen befassen. Diese Bestände sind – da ministeriumsübergreifend und oft an keine bestimmte Verwaltungsstelle gebunden – notwendigerweise unvollständig. Der Beizug von mehr als einem Beispiel erlaubt das Erkennen und die Absicherung von Bestandeslücken.

Zur Darstellung von Internationalisierungsprozessen sind Belgien und die Schweiz, als Sitze zahlreicher internationaler Organisationen, zwei naheliegende Beispiele. In Belgien und der Schweiz stellten Internationalisierungsstrategien ein wichtiges Instrument zur außenpolitischen Selbstbehauptung dar. Beide Beispiele zeigen, daß Kleinstaaten in der Vorkriegszeit den Umstand zu nutzen verstanden, daß *eine technisch vernetzte Welt nicht mehr allein durch ein großes Territorium und eine hochgerüstete Armee zu kontrollieren war.* Die Internationalismuskonzepte der beiden Kleinstaaten und die Reaktion der konventionellen Großmächte bestätigen, daß sich *Macht* in der Vorkriegszeit zusehends auch über die *Verwaltung von Information und die Regelung von Netzwerken* zu definieren begann, und daß Staaten an der Peripherie der Macht diesen Weg als Hintertür zur Verbesserung ihrer internationalen Position und zur Vergrößerung ihres Einflusses nutzten. Die Position von Bern und Brüssel ist somit nicht allein darauf zurückzuführen, daß die Großmächte die neutralen Staaten zur Vermeidung machtpolitischer Auseinandersetzungen zum Sitz internationaler Organisationen wählten und dabei auch die verkehrstechnischen Vorzüge und die Zugänglichkeit der in der westeuropäischen Mitte gelegenen Staaten bedachten.

Weder im schweizerischen noch im belgischen Fall sind Untersuchungen greifbar, welche die außenpolitische Dimension des Vorkriegsinternationalismus diskutieren. Allerdings ist der belgische Internationalismus durch die Publikationen der dort ansässigen *Union des associations internationales* (UAI) weit besser dokumentiert[34], und das Bewußtsein, daß die nationale Hauptstadt eine internationale Zentrale darstellt, beeinflußt die Darstellung belgischer Außenpolitik[35]. Allerdings wird die zweite, weniger stark ausgeprägte, aber doch deutlich nachweisbare expansionistische Zielsetzung des belgischen Vorkriegsinternationalismus weit weniger berücksichtigt. Vor allem wird das Prunkstück des belgischen Internationalismus, die Gründung eines Staates aus einer internationalen Organisation und deren Anerkennung als Etat Indépendant du Congo (EIC) an der Berliner Afrika-Konferenz 1884/1885, nicht als erfolgreiche Umsetzung einer Internationalisierungsstrategie und die Konferenz daher auch nicht als international bedeutende Innovation verstanden[36].

Im Fall der Schweiz mußte noch vor zehn Jahren festgestellt werden, daß über schweizerische Außenbeziehungen nur wenig publiziert worden war und große Forschungsprojekte fehlten[37]. Zwar ist diese Feststellung heute ebenso überholt wie die-

[34] Vgl. dazu Teil II, Belgien.

[35] Michel Dumoulin, Vingt ans d'historiographie des relations internationales de la Belgique (1964–1984), in: Relations internationales 42/1985: 176. Michel Dumoulin (ed.), Présences belges dans le monde à l'aube du XXe siècle, Brüssel 1989.

[36] Hendrik L. Wesseling, The Berlin Conference and the Expansion of Europe: A Conclusion, in: Stig Förster, Wolfgang J. Mommsen, Ronald Robinson (Eds.), Bismarck, Europe, and Africa: The Berlin Africa Conference 1884–1885 and the Onset of Partition, Oxford 1988: 527.

[37] Antoine Fleury, L'étude de l'histoire des relations internationales en Suisse, in: Relations internationales 42/1985: 214.

jenige, daß für die Vorkriegszeit höchstens von einer „Verwaltung der äußeren Beziehungen" und nicht von einer eigentlichen Außenpolitik die Rede sein könne[38]. Aber die vorerst noch als technische Bereiche von minderer politischer Bedeutung eingeschätzten Ansätze zu grenzübergreifender Kooperation gewannen zunehmend an Beachtung[39], und die Debatte um die europäische Integration respektive die politischen Probleme, die sich aus einem isolationistischen Standpunkt ergaben, führten zu einer Öffnung der Debatte um den Stellenwert der schweizerischen Außenpolitik[40]. Angesichts der derzeitigen isolationistischen Tendenzen ist es eine besondere Herausforderung, am Beispiel der Schweiz den Zusammenhang von innerer Modernisierung und außenpolitischer Öffnung zu diskutieren. Historische Prozesse bieten zwar keine Gebrauchsanweisungen für die Gegenwart, aber sie relativieren erfolgreich die Vorstellung von der Unverrückbarkeit historischer Voraussetzungen. So zeigt die internationalistische Ausrichtung der bundesrätlichen Außenpolitik einen Handlungsspielraum, der weit großzügiger ausfiel als die thematische Verengung dieser Frage nach den beiden Weltkriegen vermuten läßt. Dabei muß daran erinnert werden, daß ein Kleinstaat in der Welt des ausgehenden 19. Jahrhunderts allen Grund hatte, die internationale Lage als bedrohlich einzuschätzen. Nur griff die schweizerische Regierung in der Vorkriegszeit nicht zum Mittel des neutralitätspolitisch legitimierten Rückzuges, sondern zu dem der außenpolitischen Kreativität, die weniger von der Kleinheit des Landes, denn von seiner wachsenden ökonomischen Bedeutung ausging. Eine bloß marginal ausgebaute Diplomatie erhöhte im Falle der Schweiz die Durchlässigkeit zwischen alten Strukturen und den neuen Verbindungen, die aus einer engen Zusammenarbeit zwischen Bundesrat und regierungsfremden Experten entstanden. Dieser Umstand läßt sich nicht allein dadurch erklären, daß Modernisierung mit zunehmender Komplexität verbunden ist, und diese notwendigerweise eine Professionalisierung nach sich zieht. Die Beschickung internationaler Kongresse zeigt vielmehr, daß Internationalisierungsstrategien auch eine gezielte Form der Wissenschaftsförderung darstellten, was angesichts der föderalistischen Struktur des eidgenössischen Bildungswesens besonders bemerkenswert ist.

Das Beispiel der *USA erlaubt Rückschlüsse auf die Tragweite des Konzeptes.* Die These der machtpolitischen Nutzung von internationalen Zusammenkünften und Organisationen sollte durch ein Beispiel gegengeprüft werden, das Internationalisierungsstrategien in einem anderen als dem europäischen, kleinstaatlichen Kontext zeigt. Das Resultat fiel wider Erwarten deutlich aus. Die Partizipation am europaori-

[38] Herbert Lüthy, Einleitung, in: Documents Diplomatiques Suisses, Bd. 5 (1904–1914), Bern 1983: XIV.

[39] Georg Kreis, Von den Voraussetzungen der schweizerischen Außenpolitik vor 1914, in: Itinera, Fasc.7/1987, Ein Jahrhundert schweizerischer Außenpolitik im Lichte der „Diplomatischen Dokumente der Schweiz": 41–53, Yves Collart, Marco Durrer, Verdiana Grossi, Les relations extérieures de la Suisse à la fin du XIXe siècle, in: Schweizerisches Bundesarchiv, Studien und Quellen, Vol. 9, Bern 1983: 35–126. Madeleine Herren, Bern im Brennpunkt internationaler Bestrebungen, Berner Universitätsschriften Bd. 37, Bern 1991: 21–38.

[40] Judit Garamvölgyi, Die Schweiz und Europa in historischer Perspektive, in: Lingua 803 Deutsch/8 Helvetica, hrsg. Nelu Bradean-Ebinger, Daniel Kaeser, László Ódor, Budapest 1995: 9–17, Jean François Bergier, L'Europe et les Suisses: Impertinences d'un historien, Genève 1992, Lubor Jilek, L'esprit européen en Suisse de 1860 à 1940, Cahiers d'histoire contemporaine 1990.

entierten Kongreßwesen und die beginnende Umleitung des internationalen *Kongreßtourismus* in die USA spielten beim Aufstieg der USA von einer großen Macht zu einer auch für europäische Belange bedeutenden Großmacht eine wesentliche Rolle[41]. Die USA hatten zudem in der zeitgenössischen Internationalismusdebatte eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. Zum einen erschien der Zusammenschluß der Staaten unter Wahrung starker Föderativrechte als Beleg für die politische Durchführbarkeit eines unkriegerischen Integrationsprozesses auch – und gerade – in Europa, zum anderen kopierte die panamerikanische Zusammenarbeit europäische Internationalisierungsprozesse. Das amerikanische politische System erlaubt zudem eine Überprüfung der These, daß Internationalisierungsprozesse außenpolitische Strategien darstellen, denn die Beschickung internationaler Veranstaltungen gehörte zu jenen Fragen, um die sich der von Senat und Präsident geführte Streit um die Kontrolle der Außenpolitik drehte. Internationalisierungsbemühungen sind auch in den USA bisher nicht als Merkmal amerikanischer Außenpolitik, sondern als gesellschaftliches Phänomen verstanden worden[42]. Diese Tendenz fand ihre Fortsetzung in den in jüngster Zeit verstärkt auftretenden Forderungen nach dem Einbezug transnationaler Einflüsse[43]. Neuere Untersuchungen zur amerikanischen Außenpolitik betonen nun allerdings die weltweite Suche nach politischen Profilierungsmöglichkeiten in der Vorkriegszeit[44], wobei hervorgehoben wird, daß Vorstellungen über eine führende Rolle der USA in der Welt sich schon vor Kriegsausbruch durchzusetzen begannen. „The Globalizing of America"[45] drückte sich auch im Bereich der Diplomatie in einem Paradigmawechsel aus, der sich am wachsenden Interesse des Staates an Internationalisierungsprozessen dokumentieren läßt[46].

Die Darstellung des gouvernementalen Vorkriegsinternationalismus setzt auf zwei Ebenen an. Der erste Teil der vorliegenden Arbeit diskutiert *Begriffsbestimmungen* und unterschiedliche *methodische Ansätze* und erläutert *Hintergrund, Herkunft und Träger von Internationalismuskonzepten.* Als Schlüsselbegriffe außenpolitischer Modernisierung werden *Normenbildung, Standardisierung und Informationstransfer*

[41] Kennedys Meinung ist beizupflichten, daß die USA zwar faktisch bereits in der Vorkriegszeit eine Großmacht waren, aber eben „nicht zum System der großen Mächte (gehörten)". Daß der Eintritt der USA in den Kreis der Mächtigen aber nicht erst 1917 erfolgte, zeigt bereits ein Blick in das lexikalisch aufbereitete Allgemeinwissen der Vorkriegszeit. Immerhin werden die USA im 1906 erschienenen achten Band von Meyers Großem Konversationslexikon bereits als neue Großmacht aufgeführt. Meyers Großes Konversationslexikon, Bd. 8, 6. Auflage, Leipzig-Wien 1906: 425. Kennedy 1989: 377.

[42] Warren F. Kuehl (ed.), Biographical Dictionary of Internationalists, Westport/London 1983, Warren F. Kuehl, Seeking World Order: The United States and International Organization to 1920, Nashville 1969.

[43] Ian Tyrrell, Woman's World/Woman's Empire: The Woman's Christian Temperance Union in International Perspective, Chapel Hill 1991, Ian Tyrrell, American Exceptionalism in an Age of International History, AHR October 1991: 1050, Michael McGerr, The Price of the ‚New Transnational History', AHR October 1991: 1056ff.

[44] Walter LaFeber, The American Search for Opportunity, 1865–1913, New York/Melbourne 1993.

[45] Akira Iriye, The Globalizing of America: 1913–1945, The Cambridge History of American Foreign Relations, Vol. III, New York/Melbourne 1993. Akira Iriye, From Nationalism to Internationalism, US Foreign Policy to 1914, London/Boston 1977.

[46] Robert L. Beisner, From the Old Diplomacy to the New, 1865–1900, Altington Heights $^{2}$1986.

vorgestellt. Die Auswirkungen gouvernementaler Internationalisierungsstrategien auf das internationale System der Vorkriegszeit lassen sich am Beispiel der Haager Friedenskonferenzen nachweisen. Der Vorstellung des Konzeptes folgen drei Teile, die Gewicht und Bedeutung des gouvernementalen Internationalismus in Belgien, der Schweiz und in den USA darlegen und nach dem gleichen Prinzip aufgebaut sind: Ein erstes Kapitel untersucht die *strukturellen Grundlagen* einer an den Prinzipien des Vorkriegsinternationalismus orientierten Außenpolitik, die Voraussetzungen der Beschickung internationaler Kongresse, die staatliche Beteiligung an internationalen Organisationen, die Finanzierung und die gesetzliche Grundlegung derartiger Aktivitäten sowie die administrativen Zuständigkeiten und deren Wandel. Dem strukturell orientierten Teil folgt eine *chronologisch geordnete Darstellung*. Die einzelnen Gebiete internationalistischer Aktivitäten werden jenen Zeitabschnitten zugeordnet, in denen sie für den Internationalisierungsprozeß erstmals eine wichtige Rolle spielten. Ihre Weiterentwicklung wird im gleichen Kapitel dargestellt. Das Prinzip der Periodisierung findet daher keine strikte Anwendung, da die langfristige Entwicklung der jeweiligen Gebiete ein wesentliches Anliegen dieser Darstellung ist. Der behandelte Zeitraum deckt hauptsächlich die Phase zwischen 1870 und dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges ab. Zwar werden die in die Mitte des Jahrhunderts zurück reichenden Vorläufer der Internationalisierung auch berücksichtigt. Allerdings kann von einer eigentlichen staatlichen Beteiligung in dieser Phase mit Ausnahme von Einzelfällen – den Flußkommissionen etwa – nicht die Rede sein, schon gar nicht aus der Perspektive der hier behandelten Peripheriestaaten. Das Prinzip breiter gouvernementaler Beteiligung setzte sich institutionell erst mit der Gründung der Telegraphenunion durch und kam als politische Strategie erst nach dem Ende des amerikanischen Sezessionskrieges und der Bereinigung des deutsch-französischen Gegensatzes zum Tragen. Der Vorkriegsinternationalismus entwickelte sich demnach im Jahrzehnt zwischen 1864 und 1874 und fand seine volle Ausprägung in der langen (europäischen) Friedenszeit zwischen deutsch-französischem Krieg und Erstem Weltkrieg, in der Phase des forcierten Ausbaus der Weltwirtschaft und dem Innovationsschub der zweiten industriellen Revolution.

# I. Internationalismus: zur Entstehung eines neuen außenpolitischen Konzeptes in der Vorkriegszeit

## 1. Back to the future – der wiederentdeckte Begriff des Internationalismus

Das amerikanische Bibliotheksverbundsystem wies in seinem *World Catalogue* im Frühjahr 1995 1421 Titel mit dem Wort ‚Internationalism' aus. Mehr als die Hälfte dieser Publikationen erschienen nach dem Zweiten Weltkrieg, und der Begriff erfreut sich zunehmender Beliebtheit. Zwischen 1989 und 1995 glaubten mehr Autoren an dessen verkaufsfördernde Wirkung als während der ganzen Zwischenkriegszeit, als internationalistische Konzepte mit der Gründung des Völkerbundes einen neuen Aufschwung erlebten[1]. Im angelsächsischen Sprachraum löst sich der Begriff zunehmend aus seiner Verbindung zur sozialistischen Internationale und kommt nun vornehmlich in Publikationen vor, die Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der amerikanischen Außenpolitik nach dem Ende des Kalten Krieges beschreiben[2]. Damit hat die Begriffsverwendung letztlich wieder jene außenpolitisch orientierte Breite erreicht, die bereits in ihrer Entstehungsphase festzustellen ist. Zur Zeit herrscht eine vielschichtige und mehrdeutige Verwendung des Begriffes vor, der sowohl als politisches Schlagwort als auch als völkerrechtlicher Fachterminus eingesetzt wird. Immerhin gehen auch die unterschiedlichsten Definitionsversuche von der Feststellung aus, daß der in der Mitte des 19. Jahrhunderts entstandene Begriff[3] der Moderne zuzuweisen ist, während zur Beschreibung grenzübergreifender Zusammenarbeit der weit

[1] Selbstredend haben diese Zahlen nur eine begrenzte Aussagekraft – immerhin ist die Feststellung interessant, daß während des Ersten Weltkrieges 35 Werke zum Internationalismus publiziert wurden, während zwischen 1939–45 nur gerade 18 erschienen.

[2] Vgl. Robert G. Kaufmann, Morality and World Affairs avoiding Utopianism, in: Current, Sept 1992: 30–35. Als die drei Hauptlinien amerikanischer Außenpolitik werden Isolationismus, Realismus und „democratic internationalism" (30) bezeichnet. Als neuestes Beispiel sei David C. Hendrickson, The Recovery of Internationalism: Salvaging Clinton's Foreign Policy, in: Foreign Affairs, Sept/Okt. 1994: 26–43 erwähnt. James Chace legt vornehmlich Wert auf die Schaffung einer neuen ökonomischen und finanziellen Ordnung. James Chace, The Consequences of the Peace: The New Internationalism and American Foreign Policy, Oxford/New York/Toronto 1992.

[3] Das Oxford English Dictionary setzt dessen Verwendung nicht vor 1851 an. Internationalism, Internationality, Internationalize, in: The Oxford English Dictionary, Second Edition Vol. VII, Oxford 1989: 1124.

ältere, im englischen Sprachraum schon im späten 14. Jahrhundert nachzuweisende Begriff der Kooperation zur Verfügung steht[4].

Hervorstechendstes Merkmal der Begriffsgeschichte ist die unterschiedliche Gewichtung einzelner Teile des Internationalisierungsprozesses, die eine die anderen Bereiche ausschließende Dominanz annehmen können[5]. Im entsprechenden Artikel in den „Geschichtlichen Grundbegriffen" orientieren sich Internationalismus und Internationalität vornehmlich an der Entwicklung der sozialistischen Internationale. Hier wird die „fortschreitende Ideologisierung der Ausdrücke ‚Internationalität' und ‚Internationalismus' von deskriptiven Zustands- und Prozeßbegriffen zu Gesinnungs- und Zielbegriffen" beschrieben[6]. Das breite Spektrum des Internationalismus erscheint bloß als Hintergrund, in der sich die *sozialistische* Internationale erfolgreich als spezifische politische Kraft im breiten Spektrum grenzübergreifender Kräfte durchsetzte.

Sozialwissenschaftliche und völkerrechtliche Begriffsbestimmungen betonen dagegen die *staatliche* Komponente des Internationalismus. Hier beschreibt der Begriff vornehmlich den Versuch, die durch grenzübergreifende Kooperation notwendig gewordene Souveränitätseinbuße mit der Existenz des Nationalstaates in Einklang zu bringen. Die historische Entwicklung dieses Dilemmas erfährt dabei eine unterschiedliche Darstellung. In der Encyclopedia of Social Sciences wird der Vorkriegsinternationalismus ohne permanente Organisation bloß als Vorphase mit letztlich schwach ausgeprägten Internationalisierungstendenzen eingeschätzt. Der eigentliche Internationalisierungsprozeß beginnt hier mit der Gründung des Völkerbundes, während Vernetzungen in den Gebieten des Postverkehrs und der Seuchenbekämpfung als „minor fields" beschrieben[7] und die Seltenheit gemeinsamer internationaler Aktivitäten betont werden[8]. Aus der Sicht einer *völkerrechtlichen* Interpretation erhalten diese Einzelfälle hinwiederum eine paradigmatische Bedeutung. Die internationale Verwaltung des Leuchtturmes auf Kap Spartel und die Donaukommission dokumentieren dabei die bereits im 19. Jahrhundert einsetzende Auflösung eines absolut gesetzten Souveränitätsverständnisses. In dem in den sechziger Jahren erschienenen Wörterbuch des Völkerrechts werden Internationalisierungsprozesse auch begrifflich breit abgestützt. Sie erscheinen gebietsbezogen – als „Internationalisierte

[4] Ibid.

[5] Zudem spiegelt sich die wechselnde politische Akzeptanz des Begriffes deutlich in den verschiedenen Auflagen der Nachschlagewerke. Typisch ist in dieser Hinsicht das Staatslexikon, in dessen 5. Auflage der Begriff eine breite Darstellung erfährt und in der 7. Auflage in der Zeit des Kalten Krieges verschwindet. Die neuesten Werke signalisieren eine Renaissance des Begriffes. Vgl. Manfred G. Schmidt, Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995: 446. Die meisten zwischen 1945 und 1989 erschienenen Nachschlagewerke sehen Internationalismus als Teilbereich oder Vorstufe zur sozialistischen Internationale, wenn auch zuweilen unter Berücksichtigung der Entwicklung eines bürgerlichen Internationalismus (Miklós Mólnar, Internationalismus, in: Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft, hrsg. von C. D. Kernig, Bd. III, Freiburg/Basel/Wien 1969: 265ff).

[6] P. Friedemann, L. Hölscher, Internationale, International, Internationalismus, in: Geschichtliche Grundbegriffe, hrsg. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, Bd. 3, Stuttgart 1982: 394.

[7] H. N. Brailsford, Internationalism, in: Encyclopedia of Social Sciences, ed. by E. R. A. Seligman, Vol. 7, New York 1948: 217.

[8] Ibid.: 216.

Flüsse" oder „Internationale Verwaltung" - werden aber auch als politisches Konzept gewürdigt, das nun auch bereits als substantivierte Tätigkeit erscheint. Das Stichwort heißt nun nicht mehr „Internationalismus", sondern „Internationalisierung" und meint die Beschränkung der nationalen Gebietshoheit[9]. Für die Einschätzung der Internationalisierung ist entscheidend, wie tiefgreifend die Gebietshoheit tangiert, und wie dieser Eingriff organisiert wird. Dabei werden zwei unterschiedliche Internationalisierungsgrade unterschieden. Im einen, erst nach dem Ersten Weltkrieg nachweisbaren Fall, übt die internationale Verwaltung volle Herrschaftsgewalt aus[10]. Im zweiten Fall schließt Internationalisierung auch internationale Verwaltungen mit beschränkter Herrschaftsgewalt ein, mithin die Donaukommission so gut wie die Verwaltung des Leuchtturmes auf Kap Spartel[11].

Die Verknüpfung von Territorialprinzip und Verwaltungsform gilt auch im zur Zeit neuesten völkerrechtlichen Wörterbuch als Voraussetzung für die als „Internationalization" beschriebene Begriffsbestimmung. Neu ist hier die Unterteilung zwischen territorialem und funktionalem Internationalismus, wobei im ersten Fall ein Territorium direkt unter internationales Recht gestellt, im zweiten die Souveränitätseinbuße nur partiell, das heißt auf bestimmte Funktionen bezogen, festgestellt wird[12]. Zu dieser Kategorie werden wiederum Donaukommission und Kap Spartel gerechnet und dabei diese Formen der Herrschaft begrifflich als Regime verortet. Interessant ist bei diesem 1987 verfaßten Artikel, daß der Begriff der Internationalisierung nach wie vor die Dynamik des Wandels in den internationalen Beziehungen auszudrücken vermag und neue Aspekte integriert. Der Autor verweist nämlich auf ein neues Konzept, das durch die dritte Seerechtskonferenz der UNO zum Tragen kam und eine interessante Wiederkehr nationalstaatlicher Funktionen aufzeigt. Demnach sind nun nicht mehr in erster Linie die unterdessen zahlreichen internationalen Organisationen, sondern die betroffenen Staaten für die Durchsetzung von Internationalisierungsprozessen zuständig. Besonders wichtig, und aus der Sicht des Souveränitätsverständnisses bedenkenswert, ist dabei der sogenannte „port State approach". Dieser Ansatz besagt, daß die Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich der Hafen befindet, die Macht haben, Verletzungen internationaler Umweltschutzbestimmungen zu verfolgen, die auf hoher See begangen wurden, wenn das fragliche Schiff ihren Hafen anläuft. Wie der Autor ausführt, drückt diese Möglichkeit ein verändertes Staatenverständnis aus. Staaten handeln nämlich demnach nicht mehr Kraft ihrer territorialen Souveränität, sondern vielmehr als „mandataries of powers attributed to them by international law"[13]. In gewisser Weise kehren damit Elemente des Vorkriegsinternationalismus zurück, die einem zu sehr auf internationale Institutionenbildung, auf Völ-

[9] Internationalisierung, in: Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 2, Berlin 1961: 138.

[10] Eine derartige Form der Herrschaftsausübung galt für das Saargebiet 1919–1935. Ibid.: 138.

[11] Ibid.: 139.

[12] Der Begriff des funktionalen Internationalismus entstand in den Nachkriegsdebatten um den Status der Stadt Jerusalem und war die Umschreibung des schwedischen Projektes, das Israel und Jordanien zum allgemeinen Zugang zu den Heiligen Stätten veranlassen wollte. Rüdiger Wolfrum, Internationalization, in: Rudolf Bernhardt (Ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. II, Amsterdam et al. 1995: 1397.

[13] Ibid.: 1398.

kerbundsordnung und UN-System ausgerichteten Verständnis der Weltordnung zu entgehen drohen, nämlich die Bedeutung der Internationalisierung als Instrument nationaler Außenpolitik. Auch in der Politikwissenschaft wird der Begriff zur Zeit in einem nicht formalistischen, nicht völkerrechtlichen Sinne gebraucht. Er ist „synonym für ‚Globalisierung' in Sinne eines Komplexes von Veränderungen im internationalen Umfeld von Nationalstaaten"[14] und nähert sich demnach wiederum jenem Begriff des Internationalismus an, wie er bereits vor dessen Entwicklung zum politischen Gesinnungsbegriff bestand. Internationalismus ist demnach wiederum als „politischer Bewegungsbegriff" zu verstehen, „der die wachsende internationale Verflechtung auf ökonomischem, rechtlichem, kulturellem Gebiet etc. faßte"[15].

Wenn in dieser Arbeit von Internationalismus die Rede ist, wird auf das breit gefaßte *zeitgenössische Begriffsverständnis* zurückgegriffen. Faries, der die erste amerikanische Dissertation über Bedeutung und Funktion des Internationalismus verfaßte, definierte Internationalismus als „coöperation between governments or their citizens which tends to coördinate their efforts toward material or moral betterment in the interests of the whole social order", wobei offizielle wie private Aktivitäten miteingeschlossen wurden[16]. Der schweizerische Völkerrechtsspezialist Max Huber verstand Internationalismus als „Bestrebungen, die internationalen Beziehungen zu vermehren und damit die Bedeutung der Internationalität im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben zu steigern"[17]. Huber wie Faries unterstrichen die Modernität der Internationalismuskonzepte. Demnach beschrieb Internationalismus ein „modern social phenomenon whose rise comes largely within the last fifty years"[18]. Huber hielt fest, daß „die Gegenwart trotz der teilweisen Verschärfung der Rassen-, Nationalitäts- und Wirtschaftsgegensätze den Gedanken des Internationalismus in höherem Maße zur Geltung bringt im politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Leben als irgend eine Zeit vorher und daß, wenn man die rasche Zunahme all der amtlichen und privaten internationalen Unternehmungen, Kongresse, Konferenzen usw. ins Auge faßt, sehr wohl von einer über unsere Zeit hingehenden ‚Flutwelle des Internationalismus' sprechen kann"[19]. Wenn im Kontext dieser Arbeit von Internationalismus die Rede ist, steht ein gouvernementales, ein *außenpolitisches Konzept* zur Debatte, dessen politische Umsetzung als *Internationalisierung* bezeichnet und im breiten Kontext einer außenpolitischen Zielsetzung als *Internationalisierungsstrategie* beschrieben wird. Unter Internationalisierung ist demnach kein völkerrechtlicher Fachterminus zu verstehen, der sich vornehmlich auf die Beherrschung von Flüssen und Territorien bezieht. Der Begriff beschreibt vielmehr eine Möglichkeit staatlicher Außenpolitik, die aus der zwingenden Vorgabe grenzübergreifender Zusammenarbeit resultierte, multilateral ausgerichtet war und eine partielle Aufgabe

[14] Schmidt 1994: 445.
[15] Friedemann, Hölscher 1982: 372.
[16] John Culbert Faries, The Rise of Internationalism, New York 1915, (for the Ph.D.-degree in the faculty of political science, Columbia University): 12.
[17] Max Huber, Beiträge zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Bd. IV 1910: 58.
[18] Faries 1915: 16.
[19] Huber 1910: 61. Mit ‚Flutwelle des Internationalismus' zitierte Huber den amerikanischen Präsidenten Theodore Roosevelt.

staatlicher Souveränität nach sich zog. Da zudem der Begriff der Internationalisierung selbst als völkerrechtlicher Fachterminus nicht mehr ausschließlich territorial verstanden wird, läßt sich dessen Anwendung auf die Schweiz auch aus der Sicht einer anzustrebenden internationalen Mandatierung begründen.

## 2. Internationalismusdebatten zwischen pazifistischer Resignation und neuer Weltordnung: Fragestellung und Methode

### Die Quellen zum Vorkriegsinternationalismus

Die Darlegung von Erfolgen und Schwierigkeiten im Forschungsprozeß schien Marc Bloch „ein echtes geistiges Vergnügen" zu versprechen[20]. So sei denn eingestanden, daß die Beschäftigung mit dem Vorkriegsinternationalismus mit einer Fehlannahme einsetzte. Das Konzept ging davon aus, daß die wachsende Zunahme internationaler Zusammenkünfte einen sich verstärkenden transnationalen Druck auf die einzelnen Regierungen ausübte und sich demnach Aussagen über gouvernementale Reaktionen auf diese transnational formulierten Ansprüche machen ließen. In erster Linie war zu erwarten, daß die transnationalen Anregungen von den Fachministerien aufgegriffen wurden, so daß die Art und Weise der innenpolitischen Behandlung Rückschlüsse auf die Flexibilität der jeweiligen Staaten gegenüber transnationalen Konzepte erlaubte. Doch der mit dieser Vorstellung im schweizerischen Bundesarchiv konsultierte Bestand E 14, Ausstellungen und Kongresse, zeigte ein ganz anderes Bild[21]. Die gouvernementale Seite war keineswegs bloß Adressat transnationaler Vorschläge, sondern sehr viel stärker durch ihre herkömmlichen außenpolitischen Organe am Internationalisierungsprozeß beteiligt. Ob nun die Beschickung einer Diplomatenkonferenz anstand oder bloß eine Einladung zu einem höchstens semioffiziellen Kongreß vorlag und eigentlich die Fachministerien in die thematische Seite des jeweiligen Unternehmens involviert waren, so stand es dennoch ausschließlich den Außenministerien zu, den Konferenzen und Kongressen Offizialität zu verleihen. Erst wenn ein Außenministerium die diplomatische Übermittlung von Kongreßeinladungen übernahm, waren die angesprochenen Regierungen bereit, über eine offizielle Beschickung zu beraten. Das bemerkenswerte Engagement der außenpolitischen Verwaltungen, die auch selbständige Aktionen unternahmen und keineswegs nur auf Vorschläge von außen reagierten, führte zur Modifizierung der Fragestellung. Nun stand die Frage nach Gewicht und Bedeutung des gouvernementalen Internationalismus im Zentrum, und es stellte sich im Verlauf der Untersuchungen heraus, daß *gouvernementaler Internationalismus als ein Teilbereich staatlicher Außenpolitik* zu verstehen war, der die internationalen Beziehungen nachhaltig veränderte.

Diese Feststellung führte dazu, nun auch die intergouvernementalen Organisationen und nicht nur Kongresse und Konferenzen einzubeziehen. Dennoch wird keine Geschichte der intergouvernementalen Organisationen oder des internationalen Kongreßwesens angestrebt, wohl aber deren Verwendung als Instrument der Außenpolitik dargestellt. Die Kombination des thematisch breiten und vielfältigen Kongreßwesens mit der außenpolitischen Verwaltung beinhaltet ein weit gefaßtes Verständnis auswärtiger Beziehungen[22]. Der gouvernementale Internationalismus wird

[20] Marc Bloch, Apologie der Geschichte oder Der Beruf des Historikers, hrsg. von Lucien Febvre, Stuttgart 1974: 80.

[21] Schweizerisches Bundesarchiv, E 14, Ausstellungen und Kongresse. Das Archiv wird zukünftig mit BAR und nachfolgender Archivsignatur abgekürzt.

[22] Dieses pragmatische Verständnis von Außenpolitik kommt einer modernen Begrifflichkeit

als Indikator für den Wandel des internationalen Systems betrachtet, ist aber auch geeignet, innerstaatliche Veränderungen in der Verwaltung der Außenpolitik zu signalisieren. Außenministerien werden demnach nicht als Forum der *Großen Politik* verstanden, sondern als staatliche Institution, die zwar nicht anders als andere Bereiche der Verwaltung dem Druck der Modernisierung ausgesetzt war, sich aber vom restlichen Staatsapparat durch ihre grenzübergreifende Wirksamkeit, ihr machtpolitisches Potential und ihre Distanz von der restlichen Verwaltung und von der Öffentlichkeit unterschied. Wie, so ist zu fragen, behandelte eine bisher die Außenbeziehungen monopolisierende Instanz den Umstand wachsender grenzübergreifender Vernetzung, wie das Dilemma, beim Einbezug dieses Bereiches der Politik auf den Einbezug einer breiteren Öffentlichkeit angewiesen zu sein, wie die Schwierigkeit, daß die bisherige geheimdiplomatische Informationssammlung der Notwendigkeit eines breiten, institutionalisierten und öffentlichen Informationszugriffes zu weichen begann?

Zur Beschreibung der Außenbeziehungen des 19. Jahrhunderts ist zwar nach wie vor die ‚Große Politik der Europäischen Kabinette' titelgebend – doch die zwischenstaatlichen Beziehungen beschränkten sich im ausgehenden 19. Jahrhundert nicht mehr auf diplomatische Kontakte. Der gouvernementale Internationalismus erlaubt eine Konkretisierung jenes tiefgreifenden Wandels in den Außenbeziehungen, der sich im Einbezug neuer Themen äußerte, aber auch den Einschluß neuer Akteure bedeutete, die allmähliche Auflösung der Identität von Außenpolitik und Diplomatie signalisierte und ein neues Argument in die Auseinandersetzung um die Demokratieverträglichkeit der Außenpolitik einbrachte. Wenn Alexis de Tocqueville den Demokratien die Fähigkeit zu konventioneller Außenpolitik absprach, so schien sich damit zu bestätigen, daß die Außenbeziehungen vom Prozeß der Demokratisierung und damit von einem grundlegenden Prinzip gesellschaftlicher Modernisierung ausgenommen war[23]. Große Werke der Diplomatiegeschichte folgen der Vorstellung einer zeitlos gleichen Organisation – als neuestes Beispiel sei Henry Kissingers „Diplomacy" zitiert[24] – und vermitteln den Eindruck, daß Fürst Klemens Wenzel Metternich auch das amerikanische State Department im späten zwanzigsten Jahrhundert hätte leiten können. Der Vorbehalt gegenüber der Wandlungsfähigkeit von Außenpolitik und Diplomatie läßt sich auch *ex negativo* führen, ohne daß wir zu Leo Trotzkys angekündigter Schließung des Außenministeriums zurückgreifen müssen. Paul S. Reinsch, US Diplomat in China und amerikanischer Internationalisierungsspezialist, hob in seinem nach dem Ersten Weltkrieg erschienenen diplomatiekritischen Werk[25] die Reaktionen

nahe. In modernen politikwissenschaftlichen Nachschlagewerken wird Außenpolitik breit definiert als „Institutionen, Vorgänge und Inhalte des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses, die darauf gerichtet sind, die auswärtigen Beziehungen eines Staates zu anderen Staaten, Staatenverbindungen und inter- oder supranationalen Organisationen zu beeinflussen oder verbindlich zu regeln". Zudem werden als „A. im weiteren Sinne" auch grenzüberschreitende Aktivitäten nichtstaatlicher Akteure einbezogen. Manfred G. Schmidt, Wörterbuch zur Politik, Stuttgart 1995: 84.

[23] Alexis de Tocqueville, Democracy in America: The Henry Reeve Text, ed. by Phillips Bradley, Vol. II, New York 1987: 331.

[24] Henry Kissinger, Diplomacy, New York et al. 1994.

[25] Paul S. Reinsch, Secret Diplomacy. How Can It Be Eliminated? New York 1922. Reinsch beschrieb Diplomatie als „a survival of absolutism". Ibid.: 181 f.

Portugals auf die Ausrufung der Republik hervor. Als erstes sei das diplomatische Establishment abgeschafft worden, „from an instictive feeling that there was something incompatible between a really free community, and the sense of absolute power embodied in diplomacy"[26]. Die revolutionäre Reaktion der portugiesischen Republik blieb allerdings ebenso eine Ausnahme wie die Vorstellung falsch ist, daß sich zumindest in der Vorkriegszeit im traditionsschweren Gebiet der Außenbeziehungen die Regeln des Ancien Régime hätten halten können. Ein Außenministerium, „das in erster Linie auf die große politische Arbeit eingestellt ist und das dazu fähige Köpfe hat, die nicht zu sehr durch wirtschaftliche und juristische Kleinarbeit belastet werden", erschien bereits in der Zwischenkriegszeit als realitätsfernes Ideal[27]. Die Folgen der Modernisierung bedingten vielmehr auch im Gebiet der Außenbeziehungen Anpassung und Wandel, für die in der Vorkriegszeit Internationalisierungsstrategien einen aussagekräftigen Indikator darstellen. Dabei hat die Feststellung, daß Staaten an der Peripherie der Macht bei der Neufassung und Veränderung des außenpolitischen Instrumentariums eine größere Flexibilität an den Tag legten als die Großmächte, eine nicht von der Hand zu weisende Bedeutung. Der Wandel der inneren Struktur der außenpolitischen Verwaltung beschreibt allerdings nur einen Teil des Anliegens dieser Arbeit, denn nicht die verwaltungsgeschichtlichen, sondern die *internationalen Auswirkungen* eines veränderten außenpolitisches Konzeptes stehen zur Debatte. Wenn denn Öffentlichkeitsgrad und Themenbereiche vom herkömmlichen Verständnis außenpolitischer Verwaltung abwichen, so ist zu untersuchen, ob dann auch mit einer veränderten internationalen Lage oder zumindest neuen Teilnehmern am europäischen Konzert zu rechnen war. Zur Darstellung von Internationalisierungsstrategien wurden daher Länder gewählt, die *nicht* zum Kreis der Großmächte, sondern an die machtpolitische Peripherie gehörten. Wenn sich der Vorkriegsinternationalismus nicht nur als außenpolitische Strategie, sondern auch als Mittel zur machtpolitischen Profilierung eignete, so mußte sich eine derartige Entwicklung vornehmlich an einem machtpolitischen Zugewinn jener Staaten nachweisen lassen, die bisher gar nicht an der internationalen Entscheidungsfindung beteiligt gewesen waren.

Die Wahl von Belgien, der Schweiz und den USA soll zudem die Quellenbasis absichern. An Quellen herrscht zwar kein Mangel, da aber keine bloß institutionengeschichtlich ausgerichtete Arbeit angestrebt wurde und auch Einzelfälle von gouvernemental beschickten Kongressen einzubeziehen waren, stellte sich die Frage, welche internationalen Zusammenkünfte von unseren als Beispiele gewählten Ländern *nicht* berücksichtigt wurden. Die Existenz eines Kongreßbestandes war in der Schweiz bereits ein Glücksfall, allerdings konnte auch hier nicht erwartet werden, daß er eine vollständige Übersicht der von der Schweiz berücksichtigten internationalen Zusammenkünfte enthielt. Dieser Bestand wurde daher als Ausgangspunkt betrachtet und durch die Akten des Politischen Departementes und der Fachministerien ergänzt. Der Einbezug weiterer Länder erlaubte eine Gegenprüfung, ohne allerdings dem Anspruch der Vollständigkeit genügen zu können, zumal die Archivierung in den gewählten Beispielen nach unterschiedlichen Kriterien erfolgte.

[26] Reinsch 1922: 191.

[27] Oskar Trautmann, Diplomatische Organisation, in: Politisches Handwörterbuch, Unter redaktioneller Mitwirkung von Kurt Jagow, hrsg. von Paul Herre, Bd. I, Leipzig 1923: 451.

In Belgien wurden hauptsächlich die Archive des Außenministeriums und die Archives générales du Royaume konsultiert. Im Archiv des Außenministeriums fanden vorwiegend die Archive der Zentraladministration Berücksichtigung. Hier gab die „Correspondance politique" der belgischen Vertretung in der Schweiz Hinweise auf die Bedeutung der belgisch-schweizerischen Konkurrenz im Vorkriegsinternationalismus, zudem fanden sich Hinweise zu einzelnen Organisationen, Konferenzen und Kongressen, die allerdings im belgischen Fall nicht in einem mit dem schweizerischen Material vergleichbaren Bestand gesammelt waren. Lücken konnten teilweise durch die Archives Africaines geschlossen werden. Der Kongo hat zwar nicht die Bedeutung eines zusätzlichen Länderbeispiels. Die Kongobestände gaben aber Hinweise zu weiteren Kongreßbeteiligungen und zeigten die machtpolitische Bedeutung des Vorkriegsinternationalismus an einem Staat auf, dessen Außenpolitik bis zu einem beträchtlichen Maß nur und ausschließlich in jenem Bereich zu suchen war, den wir als Internationalismus beschreiben[28]. Bei der Durchsicht der Repertorien der Fachministerien in den Archives générales du Royaume läßt sich feststellen, daß sich im Bestand Enseignement supérieur Konferenz- und Kongreßunterlagen befinden[29]. Zwar ist auch in anderen Ministerien vereinzelt Material zum belgischen Vorkriegsinternationalismus vorhanden[30]. Aber der Fonds Enseignement supérieur erlaubt Einblick in jene Verwaltungsstelle, die neben dem und zuweilen in Konkurrenz zum Außenministerium internationalistische Konzepte pflegte. Der Vorkriegsinternationalismus fand in Belgien durch die UAI und deren geistigem Vater Paul Otlet eine breitere, auch nongouvernementale Unterstützung. Daher wurde auch das Archiv der Union des associations internationales (UAI) konsultiert[31]. Schließlich erlaubte das Mundaneum, eine von Otlet gegründete, und zur Zeit der Recherchen noch in Brüssel residierende Institution, einen Einblick in den Nachlaß von Paul Otlet. Auch in diesem Falle war nicht beabsichtigt, dem Begründer der UAI gerecht zu werden. Vielmehr sollten die Verbindungen des Otlet-Kreises zum Verwaltungsbeamten Cyrille Van Overbergh und der außenpolitischen Administration dokumentiert werden. Im belgischen Fall hätte sich auch der Einbezug von Quellen aus dem königlichen Archiv aufgedrängt, da König Leopold II. einen wesentlichen Einfluß auf die Ausgestaltung belgischer Internationalisierungsstrategien hatte. In diesem Fall empfahl sich ebenfalls eine Beschränkung auf den Nachweis der Beziehungen zwischen dem König und Van Overbergh, dem Internationalismusspezialisten des Wissenschaftsministeriums. Daß Verbindungen zwischen Monarch und Außenministerium bestanden, benötigte keine weitere Bestätigung, wohl aber die Frage, ob und inwiefern auch die wissen-

[28] Ministère des Affaires étrangères, Direction des Archives, Archives de l'Administration centrale et Archives africaines. Das Archiv wird fortan mit AMDAE abgekürzt, die Quellen der Zentraladministration tragen die jeweilige Signatur, die Kongobestände sind zusätzlich mit AE bezeichnet.

[29] Archives générales du Royaume, Enseignement supérieur, Nouveau Fonds. Abgekürzt als AGR, Ens. sup. NF mit folgender Archivsignatur.

[30] So ein kleinerer Bestand über Schiffahrtskongresse im Ministère des Travaux publics/Chemins de fer, Materialien (allerdings zum Teil nicht zugänglich) im Ancien Fonds des Innenministeriums.

[31] Zitiert als Union des associations internationales, Archives, mit entsprechender Archivsignatur. Allerdings fand sich für die hier vorgestellte Fragestellung nur wenig Material.

schaftlich orientierten Verwaltungsinternationalisten ins außenpolitische Konzept involviert waren[32].

Der größte Teil der für die USA relevanten Aktenbestände stammt aus den National Archives[33]. Die Record Group 43, Records of the United States Participation in international Conferences, Commissions and Expositions erschien auf den ersten Blick als Parallele zum schweizerischen Kongreßbestand, enthielt aber dann weit weniger Material, so daß die Record Group 59, General Records of the Department of State, in den Vordergrund gerückt werden mußte. Auch in diesem Fall wurde stichprobenweise die diplomatische Korrespondenz beigezogen und vornehmlich Wert auf die verwaltungsinterne Begründung der Kongreßbeschickung gelegt. Da der amerikanische Internationalismus ins Spannungsfeld von Exekutivrechten und legislativen Kontrollansprüchen geriet, wurden einerseits Legislativarchivalien und andererseits die Presidential Papers beigezogen. Der Versuch, durch die ungedruckten Legislativquellen Licht ins Dunkle der Entstehung jener 1913 verabschiedeten Gesetzgebung zu bringen, welche die präsidentielle Kompetenz der Kongreßbeschikkung stark einschränkte, ist allerdings mißlungen[34]. Ebenso unergiebig waren die Presidential Papers, die selbst im Falle Theodore Roosevelts zu keinen weiteren Resultaten führten. Bei den in der Manuskriptabteilung der Library of Congress greifbaren Nachlässen der Staatssekretäre fanden sich einige Hinweise in den Papieren von Elihu Root[35]. Weiteres Material tauchte im Nachlaß von Gifford Pinchot auf, der mit dem Conservation Movement und der Verbindung von Vernetzung und Effizienz entscheidend zur ideellen Ausformung des amerikanischen Internationalismus beigetragen hatte. Die starke legislative Rückbindung des amerikanischen Internationalismus führte zudem dazu, daß Unterlagen und Protokolle der von der Legislative bewilligten internationalen Zusammenkünfte als Parlamentspublikationen zugänglich waren, wie auch die von der Verwaltung herausgegebenen Unterlagen und damit die Berichte der in den Prozeß der Internationalisierung involvierten Abteilungen der Verwaltung neusterdings breiter zugänglich sind[36].

Das hier verwendete Quellenmaterial besteht aus einem vornehmlich auf die staatliche Verwaltung der drei Länder[37] ausgerichteten und demnach höchst traditionellen Bestand. An dieser Stelle sei nochmals in aller Form betont, daß keine Darstellung einzelner Kongresse und Konferenzen und auch nicht einzelner internationaler Or-

[32] Archives du Palais Royal à Bruxelles, Archives du Cabinet du roi Léopold II. Documents relatives au développement extérieur de la Belgique. Abgekürzt als APR.

[33] Abgekürzt als NA mit folgender Record Group (Rg) und Archivsignatur.

[34] Die nachträgliche Feststellung, daß das State Department und schließlich auch noch ein mit dieser Frage beschäftigter Historiker dieselbe Feststellung machten, war nur teilweise tröstlich.

[35] LC MS mit jeweiligem Bestand.

[36] CIS Index to U.S. Executive Branch Documents, 1789–1909, Guide to Documents listed in Checklist of U.S. Public Documents 1789–1909, Not printed in the U.S. Serial Set, Bethesda, MD, 1990–1994.

[37] Weitere, nicht die Schweiz, die USA oder Belgien betreffende Bestände wurden daher nicht berücksichtigt und auch auf einen Beizug des Internationalismusmaterials der Deutschen Kongreß-Zentrale verzichtet, obgleich das Material bei dieser 1934 gegründeten Institution in die Vorkriegszeit zurückgeht (Hoover Institution Archives, Germany. DKZ, Box 162, Internationalismus, 1207–08).

ganisationen angestrebt wird. Internationale Zusammenkünfte und Institutionen sind unter unterschiedlichen Gesichtspunkten Themen wissenschaftlicher Forschung. Die hier vorgelegte Fragestellung konzentriert sich auf die *gouvernementale Komponente* des Vorkriegsinternationalismus. Wissenschaftskongresse werden nach deren Bedeutung für die Entwicklung einer modernisierungsorientierten Außenpolitik befragt, während die politischen Einflüsse auf den Wissenschaftsinternationalismus nicht diskutiert werden[38]. Da die Entwicklung einer bestimmten außenpolitischen Strategie dargestellt werden soll, wird auch keine primär thematisch orientierte Debatte des Internationalisierungsprozesses angestrebt, sondern Wert auf die Feststellung gelegt, daß der *Informationstransfer* die thematisch übergeordnete, politische Zielsetzung des Vorkriegsinternationalismus beschreibt[39].

Es ist bemerkenswert, daß das Zeitalter der Information seine Wurzeln im 19. Jahrhundert hat. Zum einen, weil die moderne Regimeforschung davon ausgeht, daß dieser Bereich noch im ausgehenden 20. Jahrhundert erst in Ansätzen einer Regelung zugänglich ist[40], zum anderen, weil der Informationstransfer in der hier diskutierten historischen Phase sich nicht als ein primär privatwirtschaftlicher Sektor präsentierte, dessen gouvernementale Kontrolle nachträglich einzuführen war. Die Debatte um die Institutionalisierung des Informationstransfers fand in den außenpolitischen Institutionen statt und der Schritt von der geheimdiplomatischen *Bewahrung von Information zu deren grenzübergreifender Zugänglichkeit* dürfte im Zeitalter Mata Haris den vielleicht bedeutendsten Paradigmenwechsel innerhalb der Geschichte der Diplomatie darstellen. Anhand von konventionellen diplomatischen Quellen läßt sich zeigen, daß die Außenpolitik zumindest im europäischen Raum die Herausforderung der zweiten industriellen Revolution im Rahmen eines gouvernementalen Internationalismus mit dem neuen Paradigma der Informationsregelung beantwortete. Damit wurde thematisch und institutionell eine Basis geschaffen, auf der sich Interdependenzen unterschiedlicher Ausrichtung entwickelten und gouvernemental kontrollierte Netzwerke entstanden.

Die Bedeutung dieses Prozesses erhöht sich durch dessen Situierung an der Schnittstelle zur konventionellen Außenpolitik. Die zeittypischen außenpolitischen Schlüsselbegriffe – Imperialismus, Nationalismus und Souveränität – waren demach in die Debatte um die Verdichtung internationaler Kontakte einbezogen. Eine Berücksichtigung des gouvernementalen Internationalismus legt zudem eine Relativierung der kausallogisch auf den Kriegsausbruch ausgerichteten Interpretation der internationalen Beziehungen vor 1914 nahe. Der „Weg in die Katastrophe" ist zwar zweifellos als langfristige und multifaktorielle Entwicklung zu beschreiben[41], doch

[38] Vgl. dazu Timothy Lenoir, Politik im Tempel der Wissenschaft. Forschung und Machtausübung im deutschen Kaiserreich, Frankfurt/New York 1992.

[39] Schon Reinsch hob im übrigen den Informationentausch als zentrale Funktion intergouvernementaler Institutionen hervor, ohne allerdings die politischen Implikationen zu bedenken. Paul S. Reinsch, Public International Unions: Their Work and Organization: A Study in International Administrative Law, Boston-London 1911.

[40] Christoph Hüttig, Grenzüberschreitender Datenverkehr. Ansätze zu einem Regime des internationalen Dienstleistungshandels, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, 203–224.

[41] Immanuel Geiss, Der lange Weg in die Katastrophe, München 1990.

die Revolution des Systems durch Krieg erscheint angesichts der evolutionären Alternativen, wie sie in den Äußerungen eines gouvernementalen Internationalismus greifbar werden, zumindest als Epochenzäsur überdenkenswert. Im Jahr 1913, einem Weltausstellungsjahr, wies nämlich die Anzahl internationaler Zusammenkünfte ein neues Spitzenergebnis aus[42], und der schweizerische Bundesrat hatte noch während der Julikrise keinen Grund, die im Rahmen der Landesausstellung vorgesehenen internationalen Konferenzen abzusagen. Am 30. und 31. Juli 1914 war es noch möglich, Vertreter der hydrographischen Ämter der wichtigsten Staaten Europas an einen Tisch zu bringen[43]. Die bei dieser Gelegenheit von Bundesrat Felix L. Calonder ausgesprochene Hoffnung auf die friedenserhaltende Rolle internationaler Arbeit[44] löste sich zwar alsbald in Rauch und Asche auf. Dennoch impliziert der Kriegsausbruch nicht das Scheitern des gouvernementalen Internationalismus als politisches Konzept. Zum einen war dieses System erst in Ausbildung begriffen und seine Implementierung in die Struktur traditioneller Mächtebeziehungen ein noch nicht ausdiskutiertes Problem. Zum anderen beruhte der gouvernementale Internationalismus auf einer Mächtekonstellation, die sich von dem in Disharmonien verfallenden europäischen Konzert deutlich unterschied. Im Rahmen dieser Struktur dominierten nicht die Großmächte, sondern Staaten, die wir als machtpolitische Peripherie beschreiben werden. Schließlich waren die kriegführenden Mächte nicht nur bereit, die meisten intergouvernementalen Organisationen auch weiterhin zu finanzieren, es bestand auch die Absicht, die wichtigsten Repräsentanten des Vorkriegsinternationalismus in die Völkerbundsordnung zu integrieren[45]. Die Nachkriegszeit setzte zweifelsohne andere Prämissen. Doch die strukturelle Bedeutung des Vorkriegsinternationalismus und dessen inhaltliche Orientierung an der zukunftsträchtigen Frage des Informationstransfers unterstützt den Vorbehalt einer auf den Krieg zentrierten Epochenzäsur.

## Quantifizierung, Institutionengeschichte oder paradigmatischer Einzelkongress – Internationalismus als Methodenproblem

Bei der derzeitigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Internationalismus wird man auch heute nicht auf die Vorkriegsliteratur verzichten können. Die zeitgenössische Literatur zum Internationalismus beschränkte sich nicht auf jene zahlreichen Werke, die sich im Zuge der beiden Friedenskonferenzen breit mit der friedlichen Beilegung von Konflikten auseinandersetzten. Sie begrenzt sich auch nicht auf jene Ausführungen mit pazifistischer Zielsetzung, welche die zunehmende internationale Verflechtung als Weg zum Weltfrieden schilderten und für die

[42] Union des associations internationales, ed. par G. P. Speeckaert, Les congrès internationaux de 1681 à 1919, 2 Vols, Brüssel 1960ff.

[43] Protokoll über die erste Zusammenkunft der Vorstände der hydrographischen Ämter von Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Ungarn und der Schweiz, Zürich 1915.

[44] Ibid. S. 5.

[45] Die Satzungen des Völkerbundes, kommentiert von Walther Schücking und Hans Wehberg, Berlin 1924²: 756ff. Bestehende internationale Organisationen wurden in den Völkerbund integriert, wenn die Vertragsparteien zustimmten. Die alten in Bern ansässigen Ämter blieben aber unter der Oberaufsicht der schweizerischen Regierung.

Vorkriegszeit eher Quellencharakter haben[46]. Auch die 1910 einsetzende wissenschaftliche Legitimation des Themas, das an der Publikation von Dissertationen abzulesen ist[47], führte zu Arbeiten, die eher von historischem Interesse sind. Nach wie vor bedeutend ist allerdings Paul S. Reinschs 1911 publiziertes Werk *Public International Unions*[48]. Es galt 1914 als Standardwerk[49], das die breite Vorkriegsliteratur aufarbeitete und den Rahmen des gouvernementalen Internationalismus absteckte. Reinsch begründete die institutionenorientierte Analyse des Vorkiegsinternationalismus, während die ideelle und personenbezogene Internationalismusdebatte in den Werken von Ter Meulen[50] und Christian Lange/Auguste Schou[51] geführt wurde. Dieser zweiten Linie sind weitere personenbezogene[52], aber auch an der politisch pazifistischen Bewegung des Internationalismus orientierte Werke zugeordnet[53].

Auch die *quantitative* Aufarbeitung des Vorkriegsinternationalismus hat ihre in die Vorkriegszeit zurück reichenden Wurzeln. Die Union des associations internationales, eine 1910 gegründete nongouvernementale Vereinigung mit Sitz in Brüssel, beschäftigte sich seit ihrer Gründung mit der quantitativen Aufarbeitung und bibliographischen Dokumentation des Internationalisierungsprozesses. Die von dieser Organisation herausgegebenen Kongreßlisten und die Nachschlagewerke zu Geschichte und Funktion der internationalen Organisationen gehören zu den meistbenützten Quellen zur Darstellung des Internationalisierungsprozesses[54].Von dieser, bereits

[46] Beispielsweise Pieter H. Eijkman, L'Internationalisme scientifique, La Haye 1911, aber auch Benjamin F. Trueblood, The Federation of the World, Boston/New York 1899.

[47] Neben Faries 1915 Baron Benno von Toll, Die internationalen Bureaus der allgemeinen völkerrechtlichen Verwaltungsvereine, Diss. Tübingen 1910.

[48] Paul S. Reinsch, Public International Unions: Their Work and Organization: A Study in International Administrative Law, Boston-London 1911. Teile davon wurden zuerst im American Journal of International Law publiziert. Paul S. Reinsch, International Unions and their Administration, in: The American Journal of International Law, Vol. I, Part II 1907: 579–623.

[49] So dargestellt in Karl Strupp, Verwaltungsgemeinschaften, in: Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, Bd. 3, Tübingen 1914: 735 ff.

[50] Jacob Ter Meulen, Beitrag zur Geschichte der Internationalen Organisation, Den Haag 1916.

[51] Christian L. Lange, Auguste Schou, Histoire de l'internationalisme, Oslo 1919–1963.

[52] Herbert Maza, Neuf Meneurs Internationaux: de l'initiative individuelle dans l'institution des organisations internationales pendant le XIXe et le XXe siècle, Paris 1965. Die hier aufgeführten Fallstudien betreffen den Begründer des Roten Kreuzes Henri Dunant, den Abolitionisten und Politiker William Wilberforce, den Ökonomen und Pazifisten Frédéric Passy, den Begründer des Landwirtschaftsinstitutes David Lubin, den britischen Kongoaktivisten Edward Dene Morel, die beiden amerikanischen Juristen Salomon O. Levinson und James T. Shotwell.

[53] Z.B. Alwin Hanschmidt, Republikanisch-demokratischer Internationalismus im 19. Jahrhundert. Ideen – Formen – Organisierungsversuche, Historische Studien Heft 430, 1978. Hier werden die Internationalisierungsbestrebungen aufgezeigt, die ausgehend von der Revolution von 1848 sich in der Konstituierung der republikanisch-demokratischen Freiheits- und Europabewegungen ausdrückten.

[54] Union des associations internationales, ed. par G. P. Speeckaert, Les 1978 organisations internationales fondées depuis le Congrès de Vienne, Brüssel 1957, Union des associations internationales, ed. par G. P. Speeckaert, Les congrès internationaux de 1681 à 1919, 2 Vols, Brüssel 1960 ff. Georges Patrick Speeckaert, Bibliographie selective sur l'organisation internationale 1885–1964, Brüssel 1965, Liste des Publications de l'UAI 1908–1980, in: Associations transnationales 6–7/1980. Zur modernen Entwicklung des Internationalismus vgl. Union of International Associations, Yearbook of International Organizations 1993/94, München/New Providence/London/Paris 1994, Who's Who in International Organizations, ed. by Jon C. Jenkins,

von der Entstehungszeit des Internationalismus geprägten, Forschungstradition ausgehend, entwickelten sich zwei für unser Konzept wesentliche Forschungsrichtungen. Die eine verfolgt ein mehr gesellschaftsorientiertes Muster und ist einerseits mit der Friedensforschung und andererseits mit der Geschichte des Ausstellungswesens verbunden, die andere ist mehr institutionenorientiert und diskutiert die Entwicklung der internationalen Organisationen sowohl gouvernementaler als auch nongouvernementaler Ausrichtung. Beide Forschungsrichtungen verzeichnen zeitgleiche Entwicklungsschübe in den siebziger und neusterdings wieder in den neunziger Jahren.

*Internationalismus aus der Sicht eines gesellschaftsorientierten Kongreßwesens*

Der Vorkriegsinternationalismus wird zur Zeit vornehmlich als sozial- und wissenschaftshistorische Entwicklung bewertet. Die Zeitschrift *Relations internationales* stellt ein bedeutendes Forum dieser Debatte dar und hat sich der Frage nach Funktion und Bedeutung internationaler Kongresse und Konferenzen bei der Verbreitung und industriellen Anwendung neuer wissenschaftlicher Konzepte zugewandt[55]. Diese Debatte geht dabei zusehends davon aus, daß Weltausstellungen als institutionelle Klammer für die Veranstaltung von internationalen Konferenzen und Kongressen zu beachten sind[56]. Dieser Linie folgen auch transnational ausgelegte Konzepte, die davon ausgehen, daß mit der Zunahme der internationalen, nongouvernementalen Kontakte und demnach durch kulturelle Beziehungen eine internationale Gesellschaft im Entstehen begriffen ist[57]. Daneben pflegt die Internationalismusdebatte aber auch ein nahes Verhältnis zur Friedensforschung. Die Vorstellung, daß grenz-

München/New Providence/London/Paris 1992. Ähnliche Listen wurden in der Vorkriegszeit vom österreichischen Pazifisten und Friedensnobelpreisträger Fried erstellt. Vgl. Alfred H. Fried, Das internationale Leben der Gegenwart, Leipzig 1908, Ders., Handbuch der Friedensbewegung, Berlin-Leipzig 1911.

[55] Claude Tapia, Jacques Taieb, Conférences et Congrès internationaux de 1815 à 1913, in: Relations internationales 1976/5: 11–35. No. 62/1990 der Relations internationales hat das Thema wieder aufgegriffen und dabei den Internationalisierungsprozeß als wesentliches Element in der Verbreitung und technischen Umsetzung wissenschaftlicher Innovationen hervorgehoben. Vgl. Anne Rasmussen, Jalons pour une histoire des congrès internationaux au XIX siècle, in: ibid.: 115–133, Christine Blondel, Négociations entre savants, industriels et administrateurs: les premiers congrès internationaux d'électricité, ibid.: 171–182, Mechtild Roessler, La géographie aux congrès internationaux: échanges scientifiques et conflits politiques, ibid.: 183–199. Das Material der UAI wurde auch in dieser Arbeit berücksichtigt, allerdings zur Gegenprüfung der Archivbestände eingesetzt und aufgrund dieser Ergebnisse zum Teil ergänzt.

[56] Vgl. die zur Zeit von Anne Rasmussen duchgeführten Untersuchungen, sowie Utz Haltern, Die ‚Welt als Schaustellung'. Zur Funktion und Bedeutung der internationalen Industrieausstellung im 19. und 20. Jahrhundert, in: VSWG 60/1, 1973: 1–40. Zur kommunikationsfördernden Funktion von Weltausstellungen vgl. Rolf Walter, Märkte, Börsen, Messen, Ausstellungen und Konferenzen, in: Hans Pohl (Hrsg.), Die Bedeutung der Kommunikation für Wirtschaft und Gesellschaft, VSWG Beiheft 87, Stuttgart 1989: 424ff.

[57] John Boli, George M. Thomas, Organizing the World Polity: INGOS since 1875, Paper presented at the annual Meeting of the International Studies Association, February, 1995. Zu Entwicklung und Stellenwert des soziologisch orientierten Institutionalismus vgl. Martha Finnemore, Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism, in: International Organization 1996: 325–347.

übergreifende Zusammenarbeit auch ohne friedensstiftende Absichten stabilisierende Wirkungen hat, geht bereits in die Vorkriegszeit zurück und läßt sich an den Arbeiten des Friedensnobelpreisträgers Alfred H. Fried aufzeigen[58]. Als modernes Beispiel sei die Dissertation von Gabriele Schirbel zitiert, die den 1911 in London zusammengetretenen First Universal Races Congress (FURC) zum Thema hat. Die Arbeit deckt *Strukturen des Internationalismus* auf und bindet Organisation und Durchführung eines thematisch universell ausgerichteten Kongresses sowohl in das internationale Kongreßgeschehen als auch in die internationale politische Lage ein. An der modernen Friedensforschung orientiert, weisen diese Überlegungen den Vorkriegsinternationalismus vornehmlich pazifistischen Kreisen zu[59]. Das umfangreiche, zweibändige Werk bietet eine akribische Rekonstruktion der Kongreßvorbereitung, -veranstaltung und -folgen, ist um die biographische Erschließung der wichtigsten Internationalisten besorgt und kann zeigen, daß der *First Universal Races Congress* erstmals ein bisher kaum beachtetes Forum für die Debatte der Beziehungen zwischen den Rassen darstellte. Die am Kongreß gefaßten Resolutionen präsentierten keineswegs die erwartete rassistische Begründung imperialistischer Eroberungslust. Der FURC verabschiedete vielmehr eine „internationale Erklärung der Menschenrechte und der Rechte der Nationen", welche die Autorin „innerhalb des Prozesses der internationalen Fixierung der Menschenrechte, der Rechte der Nationen und des Gebots der Friedenswahrung als bahnbrechend"[60] bezeichnet. Die Modernität der Resolutionen und des Rasseverständnisses zeigt sich darin, daß erst die entsprechenden UN- und UNESCO-Deklarationen wieder ähnliche Forderungen aufwiesen. Die Bewertung des gut besuchten[61] wissenschaftlich innovativen und unter anderem Erkenntnisse der Kulturanthropologie vorwegnehmenden Kongresses fällt dennoch negativ aus. Das Scheitern des Kongresses wird den fehlenden finanziellen Mitteln und der mangelnden Unterstützung durch die bestehenden internationalen Organisationen zugeschrieben. Die Kongreßteilnehmer werden mit Verweis auf Lyons[62] als Elite geschildert, die weder in der Gesellschaft noch in der Politik über genügend Einfluß verfügten, um ihre Vorstellungen durchsetzen zu können. Die Untersuchung bietet interessante Zwischenergebnisse, die durch die negativen Schlußfolgerungen allzu sehr in den Hintergrund zu rücken drohen, und ist aus unserer Perspektive methodisch beachtenswert. Zum einen zeigen sich in aller Deutlichkeit die Schwierigkeiten und Grenzen eines exemplarischen Vorgehens. „Strukturen des Internationalismus" sind

[58] Etwa die in dieser Hinsicht sehr kreativen Arbeiten des Friedensnobelpreisträgers und Pazifisten Alfred H. Fried. A. H. Fried, Das internationale Leben der Gegenwart, Leipzig 1908.

[59] Gabriele Schirbel, Strukturen des Internationalismus, First Universal Races Congress, London 1911, Der Weg zur Gemeinschaft der Völker, Teil I und II, in: Studien zur Friedensforschung, Bd. 3, hrsg. von H. Fischer, G. Krell, G. Niedhardt, Münster 1991: 11.

[60] Schirbel 1991: 911.

[61] Die Autorin rechnet mit 2500–3000 am Kongreß beteiligten Personen, die 50 Länder repräsentierten, „somit die gesamte damals souveräne Staatenwelt einschließlich der Repräsentanten der afrikanischen Kolonialgebiete und Indiens". Schirbel 1991: 431.

[62] Lyons in den sechziger Jahren erschienene Publikation legte Gewicht auf die pazifistische Ausrichtung des Internationalismus und schloß politische und diplomatische Zielsetzungen aus. Er entwickelte darauf basierend auch eine Typologie des Internationalismus. Francis S. L. Lyons, Internationalism in Europe 1815–1914, Leyden 1963.

nur sehr schwer an einem einzelnen Kongreß aufzuzeigen, selbst wenn dieser ein thematisch breit abgestütztes Vorhaben darstellte[63]. Zudem müßte wohl auch die politische Komponente des Unternehmens nochmals überdacht werden. Der FURC hat den Ausbruch des Ersten Weltkrieges zwar zweifelsohne nicht verhindert – doch seine vielzitierten Strukturen zielten auch nicht auf die Etablierung völkerrechtlicher Konfliktlösungsstrategien. Dennoch ist bemerkenswert, daß die bei derartigen Anlässen eher zurückhaltende britische Regierung dem Kongreß eine zumindest semioffizielle Anerkennung zukommen ließ, indem das britische Außenministerium für die diplomatisch korrekte Verteilung der Einladungen besorgt war. Man wird sich zweifelsohne vor einer Überschätzung der Bedeutung derartiger Kongresse in acht nehmen müssen. Aber angesichts der internationalen Machtverteilung in der Vorkriegszeit und der Dominanz der europäischen Großmächte ist die offizielle Vertretung von Staaten der machtpolitischen Peripherie bedenkenswert, zumal diese offiziellen Delegierten in einer Sonderversammlung am Rande des Kongresses immerhin eine Resolution verabschiedeten. Der FURC müßte demnach auch als Beginn einer alternativen außenpolitischen Plattform diskutiert werden, denn er bot offiziellen Vertretern von Staaten Gelegenheit zum Auftritt, die im konventionellen diplomatischen System der Vorkriegszeit höchstens als Objekt imperialistischer Begierde, keinesfalls aber als ernst zu nehmende Verhandlungspartner in Erscheinung traten.

Schließlich verweist die Arbeit über den FURC auch auf die Schwierigkeiten, den Vorkriegsinternationalismus in einem adäquaten Quellenbestand fassen zu können. Ein zentraler Quellenbestand, der eine Innensicht auf die Struktur des FURC erlaubt hätte, war, wie die meisten Vereinsquellen dieser Zeit, nicht aufzufinden. Der Griff zu publizierten Vereinsquellen respektive zu Publikationen von Vereinsmitgliedern machte die Bewältigung eines immensen Bestandes an zeitgenössischer Literatur notwendig, deren Abgrenzung und Aussagekraft zuweilen Schwierigkeiten bereiten.

*Die internationalen Institutionen*

Die internationalen Institutionen der Vorkriegszeit erschienen in der zeitgenössischen Terminologie in den meisten Fällen nicht als ‚Organisation', sondern als Commissions, Comités und Vereinigungen, im intergouvernementalen Bereich als Büros, ‚Unions' und ‚Verwaltungsgemeinschaften', obgleich der Begriff der Organisation zumindest als allgemein gefaßter Terminus auch bereits in der Vorkriegszeit auftritt[64]. Die völkerrechtliche Terminologie unterscheidet nach wie vor zwischen ‚Internatio-

[63] Ein Vergleich mit ähnlichen Großunternehmen, mit dem Wissenschaftskongreß in St. Louis 1904 und dem Wirtschaftskongreß in Mons 1905 hätte gezeigt, daß die Konstituierung einer über einzelne Wissenschaftsdisziplinen hinausgehenden internationalen Plattform bereits mehrmals versucht worden war und dabei vor allem eines, nämlich eine innovative Form politischer Einflußnahme darstellte. Dieser Kontext wäre für den FURC nicht ohne Bedeutung gewesen, zumal Fächer wie Amerikanistik, Orientalistik und Archäologie selbst unter der Berücksichtigung ihrer Bedeutung für die zeitgenössische Anthropologie und Rassenlehre ohne den interdisziplinären Zusammenschluß wohl nie das dem Kongreß zugestandene politische Gewicht gewonnen hätten.

[64] Huber spricht von internationalen Organisationen. Max Huber, Die Gleichheit der Staaten, Sonderabdruck aus „Juristische Festgabe des Auslandes zu Josef Kohlers 60. Geburtstag", hrsg. von F. Berolzheimer, Stuttgart 1909: 88–118.

nal Administrative Union' und ‚International Organization'. Allerdings ist auch aus dieser Sicht „no common consensus" vorhanden, wie die Unionen von den Organisationen zu unterscheiden sind[65]. Immerhin steht fest, daß die Unionen eher technische denn politische Funktionen wahrnehmen und sich durch die prinzipielle Zugänglichkeit für alle Staaten von plurinationalen Institutionen unterscheiden[66]. Als Beispiele werden internationale Flußkommissionen, Fishery Commissions, International Commodity Agreements (dazu würde die Zuckerkommission gehören), Organisationen für Kommunikation, die World Meteorological Organization, die World Health Organisation (WHO), Institutionen zum Schutz des geistigen Eigentums und ‚Sea-Bed Authority' aufgeführt[67]. Da die Begrifflichkeit auch im zeitgenössischen Gebrauch schwankte, nicht von ‚International Administrative Unions', sondern von ‚Public International Unions'[68] oder ‚Public International Organs'[69], von ‚Internationalen Verwaltungsvereinen'[70] so gut wie von ‚Association internationales'[71] gesprochen wurde, da überdies nicht allein von den staatlich dominierten Verwaltungsgemeinschaften die Rede ist und auch semioffizielle Institutionen beigezogen werden, da Wert auf Kontinuität zwischen der Vorkriegsgeneration der internationalen Institutionen und den nachfolgenden internationalen Zusammenschlüssen gelegt wird, soll in der hier vorgelegten Arbeit auch weiterhin von internationalen Organisationen die Rede sein.

Die Entwicklung der Anzahl intergouvernementaler Organisationen ist stärker als die Auseinandersetzung mit nongouvernementalen Institutionen und Kongressen Teil des politikwissenschaftlichen Diskurses. Die gegenwartsorientierte Forschungsperspektive betrachtet das 19. Jahrhundert allerdings mehrheitlich als institutionelle Prähistorie. Die internationalen Organisationen des 19. Jahrhunderts erscheinen in „Historical flashbacks"[72], wobei deren beschränkte Zahl, deren limitierte und eurozentrische Zielsetzungen und ihr kleiner Handlungsspielraum hervorgehoben wird[73]. Erst in jüngster Zeit hat die Frage nach der Dauerhaftigkeit internationaler Institutionen den Organisationen der Vorkriegszeit ein größeres Gewicht verliehen[74]. Dabei wurden die deskriptiven Vorarbeiten der siebziger Jahre[75] wieder aufgegriffen und ausgebaut. Das Schwergewicht liegt demnach nicht mehr ausschließlich auf der quantitativen Zunahme der Institutionen, sondern mehr auf der Frage nach der ‚Über-

[65] Rüdiger Wolfrum, International Administrative Unions, in: R. Bernhardt (Ed.), Encyclopedia of Public International Law, Volume II (1995): 1041.
[66] Ibid.
[67] Ibid.
[68] Reinsch 1911.
[69] Myers 1914.
[70] Georg Jellinek, Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882: 158ff.
[71] Van Overbergh 1907.
[72] Werner J. Feld, Robert S. Jordan with Leon Hurwitz, International Organizations: A comparative Approach, second Edition, New York/Westport/Connecticut/London 1988: 16–18.
[73] Characteristics of Early IGO's, Harold K. Jacobson, Networks of Interdependence: International Organizations and the Global Political System, New York 1984[2]: 34–36.
[74] Richard T. Cupitt, Rhodney L. Whitlock, Lynn Williams Whitlock, The (Im)mortality of International Governmental Organizations, in: Paul F. Diehl (ed.), The Politics of Global Governance, International Organizations in an Interdependent World, London 1997: 7–23.
[75] Michael Wallace, David J. Singer, Intergovernmental Organization in the Global System, 1815–1964: A Quantitative Description, in: International Organization 24/1970: 239–287.

lebenschance' internationaler Organisationen. Die Feststellung, daß die Lebens- und Überlebenschancen einmal gegründeter IGOs hoch ist, daß von 34 vor 1914 gegründeten internationalen Organisationen 1989 immer noch 18 vorhanden waren[76], wirkte sich im Sinne einer Aufwertung der Vorkriegszeit aus. So stellt Volker Rittberger die Zunahme internationaler Organisationen zwar nicht als dynamischen, aber doch immerhin bereits als kontinuierlichen „Gründungsaufschwung" dar[77].

Die bedeutendste Aufwertung des Vorkriegsinternationalismus leistete Craig N. Murphy in seiner lanfristig ausgelegten Studie über internationale Organisationen und industriellen Wandel[78]. An der Entwicklung der internationalen Organisationen wird der Entwicklungsstand von ‚global governance' gemessen und deren Beitrag zur Ausgestaltung einer Weltgesellschaft untersucht. Die internationalen Organisationen der Vorkriegszeit erscheinen in diesem Konzept nicht mehr bloß als archaische Vorläufer des heutigen Systems, sondern als erste Generation internationaler Institutionen, die eine notwendige Voraussetzung zur Durchsetzung der zweiten industriellen Revolution darstellten. Die überzeugend dargelegte These lautet, daß eine neue Generation internationaler Organisationen beginnt, wenn „an agency regulating a revolutionary new communication technology appears"[79]. Die von Murphy präsentierten Ergebnisse decken sich in vielen Teilen mit den aufgrund des Quellenmaterials gemachten Feststellungen. So bestätigen Murphys Ausführungen nicht allein die Bedeutung der alten Vorkriegsorganisationen und das Gewicht der Informationsvermittlung, sondern auch die Bedeutung des internationalen Konferenz- und Kongreßwesens als ein organisatorisch günstiges Instrument zum internationalen Treffen, das thematisch breite Debatten und die staatliche Aufwertung von Fachexperten erlaubte[80]. Die hier verwendeten Quellen ermöglichen eine Ausweitung von Murphys Thesen, indem gezeigt werden kann, daß ‚Global Governance' nicht nur an ‚industrial change', sondern auch an ‚governemental change' geknüpft ist.

Die Feststellung einer Systemveränderung wird in Murphys Darstellung durch die Einschätzung des Ersten Weltkrieges als Epochenzäsur und Ende der interimperialen Phase ausgeschlossen und durch die Übernahme von Arno Mayers These von der Dominanz der alten Ordnung zementiert[81]. Die Vorstellung, daß der Internationalisierungsprozeß sich letztlich am Vorbild einer immer schon überstaatlich agierenden Aristokratie orientiert, läßt sich durch das Beispiel einiger in diesem Rahmen tätigen Monarchen aufzeigen. Doch dieser Ansatz ist im Detail ergänzungsbedürftig. So ist seit den Forschungen Ernst Gagliardis bekannt, daß die Einberufung der Berliner Arbeiterschutzkonferenz im Jahre 1890 weder das sozialpolitische Interesse des Kaisers noch dessen Internationalisierungsfreude dokumentierte, sondern ein schlagkräftiges Mittel im Kampf gegen den alsbald auch resignierenden Fürst Otto von Bismarck

[76] Cupitt, Whitlock, Williams 1995: 14.
[77] Rittberger 1995: 71.
[78] Craig N. Murphy, International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850, New York 1994.
[79] Murphy 1994: 7.
[80] Murphy 1994: 62.
[81] Arno J. Mayer, Adelsmacht und Bürgertum. Die Krise der europäischen Gesellschaft 1848–1914, München 1984.

darstellte[82]. Der belgische König Leopold II. beteiligte sich zwar tatsächlich am Internationalisierungsprozeß. Doch wird noch darzulegen sein, daß diese Aktivitäten den Besitz des Kongo absichern sollten, dessen Beanspruchung Leopold nicht mit seiner Funktion als Monarch, sondern als Mehrheitsaktionär eines Privatunternehmens begründete. Der Anteil Frankreichs beschränkte sich nicht auf eine letztlich die These Mayers bestätigende Weiterführung von Institutionen, die Napoleon III. gegründet hatte. Die französischen Weltausstellungen boten als gouvernemental gesteuerte Unternehmungen internationalen Veranstaltungen eine wohl organisierte Plattform und der Politisierungsgrad des französischen Internationalismus fiel mit den Aktivitäten Alexandre Millerands und Léon Victor Auguste Bourgeois' vergleichsweise hoch aus. Für die Schweiz, Sitz der fünf bedeutendsten und größten internationalen Unionen und zum Nachweis eines aristokratischen Einflusses denkbar schlecht geeignet, impliziert die These Mayers, daß Bern von den Großmächten als Verlegenheitslösung akzeptiert wurde, aber selber keine aktive Rolle spielte, was im Rahmen dieser Arbeit widerlegt werden kann.

Die große Anzahl von privaten Kongressen und die Konstituierung internationaler Vereinigungen legt vielmehr den Schluß nahe, im Prozeß der Internationalisierung eher eine grenzübergreifende Weiterentwicklung des bürgerlichen Vereinswesens, und eine bürgerliche Antwort auf die sozialistische Internationale, und nicht eine Fortsetzung aristokratischer Traditionen zu sehen. Auch die altertümliche Symbolik und Rituale internationaler Vereinigungen, die sowohl Murphy wie auch Schirbel aufgefallen sind, vermögen als Beleg für die Dominanz der alten Ordnung nicht zu überzeugen[83]. Es ist zwar bemerkenswert, daß in einer Phase des künstlerischen Aufbruchs und der Avantgarde der Weltpostverein sich in einem seit 1909 in Bern zu besichtigenden Denkmal feierte, das stark an die „gigantischen Monumente der nationalen Selbstbeweihräucherung"[84] erinnert und nachgerade als Beleg dienen kann für die „zunehmende [...] Kluft zwischen dem, was zeitgenössisch und dem, was ‚modern' war"[85]. Doch die Verwendung verstaubter Symbole scheint im Bereich der internationalen Organisationen eine nur geringe historische Aussagekraft zu haben – zumindest hat das späte 20. Jahrhundert keinen moderneren Formenschatz gefunden. Der in jüngerer Zeit gegründete Academic Council on the United Nations System, der sich mit der vom Lorbeerkranz umgebenen Fackel der Aufklärung präsentiert, kann als modernes Beispiel dieser Tendenz zitiert werden.

Die Vorstellung, daß der internationale Handlungsspielraum nicht nur durch formale Regelungen definiert wird, also nicht nur an Quantität und Qualität von internationalen Verträgen gemessen werden sollte, stellt ein für die Vorkriegszeit ergiebiges Konzept dar, denn es erlaubt einen breiteren Zugriff auf nicht institutionell gebundene gouvernementale Aktivitäten und ermöglicht eine Neubewertung der Vorkriegsordnung als nun nicht mehr anarchische, sondern polyarchische Ordnung[86]. *Governance*, ein Begriff, für den es in der deutschen Sprache keine äqui-

[82] Ernst Gagliardi, Bismarcks Entlassung, 2 Bde., Tübingen 1927–1941.
[83] Murphy 1994: 143.
[84] Eric J. Hobsbawm, Das Imperiale Zeitalter 1875–1914, Frankfurt-New York 1989: 279.
[85] Hobsbawm 1989: 284.
[86] Kalevi J. Holsti, Governance without Government: Polyarchy in Nineteenth-century European International Politics, in: James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel, Governance

valente Übersetzung gibt, beschreibt ein Regelsystem, das auf gemeinsamen Zielsetzungen beruht, aber nicht notwendigerweise an Exekutivorgane, ja nicht einmal an gouvernementale Institutionen gebunden ist[87]. Governance ähnelt als Konzept den Regime-Theorien, ist aber umfassender gedacht, bezieht sich demnach nicht auf einzelne, inhaltsorientierte Fragestellungen, sondern auf eine als Gesamtkomplex gedachte internationale Ordnung[88]. Governance ersetzt ältere Ansätze, die das Fehlen einer zentralen Autorität mit dem Begriff der Anarchie umschrieben[89]. Die Vorstellung einer anarchischen, aus autarken Mitgliedern bestehenden Staatenwelt ist, wie bereits der russische Soziologe und Pazifist Jacques Novicow darlegte[90], wenig kompatibel mit einer durch Kommunikationstechnologien zunehmend vernetzten Ordnung. Die Nutzbarmachung dieser Erkenntnis für eine diplomatiegeschichtlich orientierte Darstellung steht noch aus. Allerdings hat Imanuel Geiss mit einer „Globalisierung der historischen Perspektive und Methode"[91] einen breiteren, wenn auch immer noch auf den Ausbruch des Ersten Weltkrieges konzentrierten Forschungsansatz vorgeschlagen. Bei der Erläuterung der internationalen Lage kommen Kalevi Holsti und Geiss aus einer unterschiedlichen methodischen Perspektive zu ähnlichen Schwerpunkten. Beide betonen die Unverträglichkeit des durch den Wiener Kongreß geschaffenen Systems der Balance of power mit der nationalen Frage, beide unterstreichen, daß die Verhinderung hegemonialer Strukturen die Zielsetzung der internationalen Ordnung darstellte.

Für unsere Fragestellung ist wesentlich, daß sowohl der historische als auch der politologische Ansatz der Balance of power Systemcharakter zugesteht, und daß dieser in der Entstehung eines Kongreß- und Konferenzsystems verortet wird. Geiss zieht dabei einen weiten historischen Bogen. Er beschreibt diese auf Konferenzen und Kongressen basierenden Aktivitäten einerseits als „eine säkularisierte, aufs Politische beschränkte Fortsetzung der alten Kirchenkonzilien", andererseits als „kollektiver Souverän für Europa"[92]. Schon in diesem auf das 19. Jahrhundert bezogenen Kontext wird dem System in gewissen Bereichen eine prospektive Funktion zugestanden. Geiss beschreibt die großen Kongresse in ihrer Funktion der Anerkennung neuer Staaten als Vorläufer der UNO, und diese Einschätzung findet sich in einer Publikation, die explizit auf das 19. Jahrhundert und auf eine mögliche Erklärung des Ersten Weltkrieges ausgerichtet ist[93].

Ein wesentliches und für uns entscheidendes Merkmal dieser auf das Kongreßwesen verweisenden Konzepte besteht denn auch in ihrer prinzipiellen Eignung zu Längsschnittstudien, die über die vermeintliche Epochengrenze des Ersten Weltkrie-

without Government: Order and Changes in World Politics, Cambridge Studies in International Relations: 20, Cambridge, New York, Port Chester Melbourne, Sidney 1992: 56.

87 James N. Rosenau, Governance, Order, and Change in World Politics, in : James N. Rosenau Ernst-Otto Czempiel, Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge Studies in International Relations: 20, Cambridge, New York, Port Chester, Melbourne, Sydney 1992: 4.

88 Zur Abgrenzung von Regimen und Governance vgl. ibid.: 8.

89 Ibid.: 8.

90 Vgl. Anmerkung 127, S. 42.

91 Geiss 1990: 20ff.

92 Geiss 1990: 37.

93 Geiss 1990: 37.

ges hinaus eine Diskussion der Grenzen und Möglichkeiten der Balance of Power und des multilateralen Konsenses erlaubten[94]. Holsti belegt diese Längsschnittauglichkeit in einer weitläufig angelegten Studie, in der die auf das 19. Jahrhundert ausgerichteten Passagen wiederum auf Artikel VI der Quadrupel-Allianz von 1815 basieren, in dem von der Notwendigkeit regelmäßiger internationaler Zusammenkünfte die Rede ist[95].

Der Einbezug informell wirksamer Regime und die Annahme von Global Governance löst – zumindest zum Teil – eines der hauptsächlichen, aber wenig diskutierten analytischen Probleme bei der Beurteilung des Vorkriegsinternationalismus. Längsschnittstudien zur Entwicklung internationaler Organisationen staatlicher wie nichtstaatlicher Provenienz beruhten bisher auf der Unterscheidung zwischen nongouvernementalen und intergouvernementalen Organisationen. Zur Eingrenzung von IGOs und INGOs werden üblicherweise die vom U.N. Economic and Social Council (ECOSOC) in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts verabschiedeten Definitionen verwendet[96]. Wie noch darzulegen sein wird, schmälert die Anwendung dieses Unterscheidungsmerkmals in der Vorkriegszeit die Einsicht in die gouvernementale Unterstützung von Internationalisierungsprozessen. Im ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert genügten nur wenige Organisationen den definitorischen Anforderungen an eine IGO, zumal diese von der Existenz eines formalen zwischenstaatlichen Vertrages abhängig gemacht werden. Daraus läßt sich aber kein gouvernementales Desinteresse ableiten – im Gegenteil. Regierungen förderten quasi- oder semioffizielle Organisationen, finanzierten formal private Institutionen wie das Basler Arbeitsamt und schickten Regierungsdelegierte an private internationale Kongresse.

Zudem haben die gouvernementalen Einflüsse auf den Internationalisierungsprozeß in der Vorkriegszeit ein anderes Gewicht. Soweit der Internationalisierungsprozeß im ausgehenden 19. Jahrhundert politische und institutionelle Auswirkungen zeigte, blieb er eng mit dem außenpolitischen Apparat verknüpft. Internationale Organisationen, selbst solche mit einem gut eingeführten und funktionstüchtigen Büro wie der Weltpostverein, stellten im 19. Jahrhundert keine transgouvernementalen Organisationen dar, die als von Diplomatie und Außenpolitik vergleichsweise unabhängige Institutionen neue Anregungen gaben oder gar die Agenda der internationalen Politik bestimmten. Die meisten der in der Vorkriegszeit existierenden Ämter intergouvernementaler Organisationen waren der Oberaufsicht eines Staates unterstellt. Konferenzeinladungen, Abrechnungen, die Anstellung des Büropersonals, Beitritte von neuen Mitgliedern u.a. wurden vom konventionellen außenpolitischen System geregelt und kontrolliert. Die wichtige Rolle der herkömmlichen außenpolitischen Verwaltung beschränkte sich dabei nicht nur auf die Etablierung und Überwachung internationaler Büros, vielmehr wird das Bild erst vollständig,

[94] Vgl. dazu Janice E. Thomson, Explaining the Regulation of Transnational Practices: A State-Building Approach, in: James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel, Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge Studies in International Relations: 20, Cambridge/New York/Port Chester/Melbourne/Sydney 1992: 195–218. Zur Balance of Power vgl. auch Schroeder 1995.

[95] Holsti 1991: 166f.

[96] Als neuestes Beispiel vgl. Cupitt et al. 1995: 4.

wenn die offizielle Delegationspolitik für internationale Kongresse beigezogen wird. Die offizielle Beschickung von privaten internationalen Kongressen – der FURC ist für dieses Vorgehen ein gutes Beispiel – ließ ein dichtes, grenzübergreifendes Netzwerk von einem selbst für Zeitgenossen undurchsichtigen Semioffizialitätsgrad entstehen. Diese zuweilen schwer rekonstruierbare und nur aus offiziellen Quellen zu erschließende Ebene ist von großer Wichtigkeit. Internationalisierungsprozesse erscheinen nämlich aus dieser Perspektive nicht mehr als eine neben, über oder unter der internationalen Politik sich befindliche Alternativbewegung, sondern vielmehr als Ankündigung einer zumindest möglichen Systemveränderung.

### *Die Internationalisten*[97]

Die hier vorgeschlagene Bewertung des Internationalismus als außenpolitische Strategie unterscheidet sich von der bisherigen Verortung des Internationalismus und deren Repräsentanten, die über das Adjektiv ‚liberal' erfolgte. Zwar ist diese Zuordnung nicht unbestritten. Im Biographical Dictionary of Internationalists wird der Begriff „Liberal internationalist" sogar bewußt vermieden. Der Herausgeber begründet diese Auslassung mit den beträchtlichen nationalen Unterschieden in den Liberalismuskonzepten, die inbesondere in einem international ausgelegten Werk den Begriff wenig sinnvoll machen. Die synonyme Verwendung von Wilsonianismus trug noch zusätzlich zur begrifflichen Unschärfe bei[98]. Doch die Beschreibung des Phänomens als liberaler Internationalismus hat in der Debatte nach wie vor einen wesentlichen Stellenwert und ist zur Beschreibung einiger Werke des Vorkriegsinternationalismus auch sinnvoll[99]. Sowohl Schirbel als auch Murphy bezeichnen den Vorkriegsinternationalismus als liberales Konzept[100] und greifen dabei auf einen Vorschlag von Roger Chickering[101] zurück[102]. Chickerings Terminologie weist eine pazifistische Ausrichtung auf. Pazifismus und Internationalismus werden als ‚similar concepts' verstanden,

[97] Der Titel wurde bewußt in männlicher Form gewählt. Gouvernemental bedeutende Internationalisten waren in der überwiegenden Anzahl der Fälle Männer. Frauen wurden in den hier benutzten Quellen höchstens als Kongreßpublikum erwähnt. Im schweizerischen und im belgischen Fall gab es keine Frau, die als offizielle Delegierte aufgetreten wäre, im amerikanischen Quellenbestand spielte zumindest die Erziehungsaktivistin Fannie Fern Andrews eine gewisse Rolle.

[98] Kuehl erläuterte die begrifflichen Schwierigkeiten im Vorwort zu dem von ihm herausgegebenen Dictionary of Internationalists. Warren F. Kuehl (Ed.), Biographical Dictionary of Internationalists, Westport/London 1983 : X.

[99] Für Bolces The New Internationalism. Internationalismus erscheint in diesem Werk vornehmlich als Konsequenz der ökonomischen Entwicklung. Besonderen Wert wird in diesem Werk auf den Wandel der „world magnates" gelegt, deren Einschätzung als internationale Piraten „turned constructive, and gave stability to a world divided by political anarchy". Harold Bolce, The New Internationalism, New York 1907: 309.

[100] Murphy 1994: 13ff (The promise of liberal Internationalism).

[101] Roger Chickering, Imperial Germany and a World without War: The Peace Movement and German Society, 1892–1914, Princeton 1975: 25.

[102] Chickering 1975: 25. ‚Liberal' wurde hier noch „as opposed to revolutionary internationalism" verstanden, dann aber zunehmend als Ausdruck des Freihandels rezipiert. Schirbel 1991: 689 beschreibt Reinsch als „liberalen Internationalisten, der das Freihandelsprinzip befürwortet".

wobei die begriffliche Zuordnung zwischen verschiedenen Generalisierungsstufen unterscheidet: Internationalismus beinhaltet demnach die generelle Anerkennung von Konzepten, die der Entwicklung von internationalen Beziehungen förderlich sind. ‚Liberal political internationalism' zielt zwar auf die politische Manifestation des Internationalisierungsprozesses ab, beschränkt sich aber auf eine völkerrechtliche Ebene und die Institutionalisierung von Konfliktlösungsstrategien im Sinne schiedsgerichtlicher Vereinbarungen. Das Verhältnis zwischen dieser Form des Internationalismus und einem ideologisch fundierten Pazifismus wird so beschrieben, daß letzterer „an extended form of liberal political internationalism" darstellt, die letztlich die Überwindung des nationalen Ansatzes respektive die Unterordnung des Nationalstaates unter eine internationale Gemeinschaft anstrebt[103].

Nun hatten zwar Internationalismuskonzepte einen nicht zu unterschätzenden Stellenwert in der pazifistischen Literatur[104], doch in der gouvernementalen Ausformung des Vorkriegsinternationalismus als außenpolitische Strategie überwog der Aspekt der Machtsicherung die Zielsetzung der Konfliktvermeidung bei weitem. In den Statuten der internationalen Unionen finden sich jedenfalls keine Hinweise auf eine friedenssichernde Zielsetzung. Schließlich widerspricht auch die heterogene Zusammensetzung der als Internationalisten beschriebenen Gruppe einer liberalen Zuordnung. Die Vertreter des Vorkriegsinternationalismus deckten ein breites politisches Spektrum ab und gehörten, wie das belgische Beispiel zeigt, nicht nur dem liberalen, sondern auch dem katholischen Flügel an. Die Beschreibung der Internationalisten ist allerdings auch dann ein schwieriges Unterfangen, wenn der Kreis breiter gezogen wird[105]. Aus diesem Grunde ersetzt Warren Kuehls großzügig konzipiertes Nachschlagewerk Frieds 1913 herausgegebenes „Wer ist's" des Pazifismus nach wie vor nicht[106]. Allerdings teilen die beiden Werke eine aus der Perspektive gouvernementaler Internationalisierungsstrategien besonders auffallende Lücke: weder Fried noch Kuehl vermögen jener Gruppe internationalistisch tätiger Beamter habhaft zu werden, die nachhaltig an der Modernisierung der staatlichen Verwaltung beteiligt waren. Daß Fried sie nicht aufführt, mag mit deren dezidiert nicht pazifistischen Absichten erklärt werden. Daß das amerikanische Nachschlagewerk hier Lücken aufweist, mag zum Teil daran liegen, daß das amerikanische System mit dem personellen

[103] Chickering 1975: 25f.

[104] So schrieb das internationale Friedensbüro in Bern 1905 einen Wettbewerb aus, in dem es die Frage zu beantworten galt, wie ein System internationaler Arbitrage gestaltet werden sollte, das zu einem gerechten zwischenstaatlichen System führte und wie die entsprechenden internationalen Konventionen auszusehen hatten. Der französische Pazifist Emile Duplessix antwortete mit einer ausführlichen Schilderung des Internationalismus. Emile Duplessix, L'Organisation Internationale, Paris 1909.

[105] So in Kuehls Dictionary, der transnationale Aktivitäten ebenso einbezieht wie die Beschreibung von Personen, die in „functional international bodies" wesentliche Positionen innehatten. Kuehl 1983: XI.

[106] Alfred H. Fried, „Wer ist's" des Pazifismus, in: Alfred H. Fried, Handbuch der Friedensbewegung, Zweiter Teil, Berlin-Leipzig 1913: 311–422. Dieses Who is Who beschränkt sich nicht auf die Aufnahme der in der Friedensbewegung tätigen Personen. Vielmehr galt dem Autor ein möglichst breit gezogener Kreis von Personen, die im weitesten Sinne der Kriegsverhinderung dienten, als Beleg für seine These, daß Pazifismus als Sammelbegriff für methodisch unterschiedliche Ansätze verwendet werden sollte. Vgl. Vorbemerkungen, ibid.: 311.

Wechsel zwischen staatlicher Administration und nongouvernementaler Beschäftigung den Einbezug der Wissenschafts- und Politeliten als hinreichend erscheinen läßt. Dennoch fehlen nicht nur die ‚Verwaltungsinternationalisten', es gibt auch keine systematische Auswertung des Personals der internationalen Unionen, obgleich die Direktoren der internationalen Ämter eine übersichtliche Gruppe aktiver Vertreter internationalistischer Konzepte darstellen.

Diese Lücke bestätigt einmal mehr die fehlende Berücksichtigung gouvernementaler Internationalisierungsstrategien. Aus der Sicht eines personenbezogenen Konzeptes ergaben sich aus den oben erwähnten strukturellen Gründen für die USA immer noch aussagekräftige Resultate, nicht aber für Belgien und die Schweiz, die als Herkunftsländer im amerikanischen Nachschlagewerk nur eine sehr kleine Gruppe aktiver Internationalisten aufweisen[107].

So wird zwar Hamilton Wright, der amerikanische Delegierte an den Opiumkonferenzen, nicht vergessen, wohl aber der Bundesrat und spätere Leiter eines internationalen Amtes, Numa Droz, den William Stead bei der Vorbereitung seines berühmten Buches über die Vereinigten Staaten von Europa nicht zu besuchen versäumte[108]. Zwar wird Otlet erfaßt[109], nicht aber Van Overbergh, der soziologische Grundlagenarbeit zur Darstellung des Internationalismus leistete, für die staatliche Perzeption von Otlets Internationalisierungsprojekten eine entscheidende Rolle spielte und überdies internationalistische Bildungskonzepte in die belgische Verwaltung einbrachte[110]. Es finden sich keine Hinweise zu Lecointe, der das belgische Observato-

[107] Die schweizerische Gruppe ist umfangmäßig mit der schottischen zu vergleichen. Vgl. Appendix I, Internationalists by Birthplace, Kuehl 1983: 830. Aber auch die anderern, in der Vorkriegszeit besonders aktiven Länder wie Belgien und die Niederlande weisen keine den damaligen Aktivitäten entsprechende Gruppe von Internationalisten auf.

[108] Stead informierte sich bei Droz über die in der Schweiz ansässigen internationalen Büros, zitierte aber auch weitere Publikationen des zu diesem Zeitpunkt bereits mit der Leitung des internationalen Eisenbahntransportamtes betrauten ehemaligen Bundesrates, den Stead als patriotischen Schweizer und Weltbürger zugleich lobte. William T. Stead, The United States of Europe on the Eve of the Parliament of Peace, New York 1899: 26.

[109] Otlet wurde von der Forschung weit mehr beachtet als Van Overbergh. Vgl. Rayward, W. Boyd, The Universe of Information: The Work of Paul Otlet for Documentation and International Organisation, Moscow 1975 (published for International Federation for Documentation by All-Union Institute for Scientific and Technical Information), Otlets Arbeiten wurden zudem wieder aufgelegt. Vgl. Paul Otlet, International Organisation and Dissemination of Knowledge: Selected Essays of Paul Otlet, Amsterdam/New York 1990.

[110] Der 1866 geborene Jurist Cyrille Van Overbergh setzte zu einer steilen Verwaltungskarriere an, als er 1894 als Chef de Cabinet im Justizministerium den Staatsdienst begann. Sechs Jahre später befand sich Van Overbergh an jener Stelle, von der aus er den größten Einfluß auf den belgischen Wissenschaftsinternationalismus ausüben sollte. 1900 wurde Van Overbergh Directeur général de l'Enseignement Supérieur, des Sciences et des Lettres im Ministère de l'Instruction Publique und schließlich Secrétaire général im Wissenschaftsministerium. 1912 schied er aus dem Staatsdienst aus und leitete nun die UAI – ein Umstand, der in den meisten biographischen Werken nicht angemerkt wird. Trotz Austritt aus dem Verwaltungsdienst, immerhin mit dem Ehrentitel eines Secrétaire général honoraire du Département des Sciences et des Arts begleitet, blieb Van Overbergh politisch präsent und nahm als Experte für Fragen der Arbeit an den Pariser Friedensverhandlungen teil (Paix de Versailles, les Conditions de Paix de l'Entente à l'Allemagne, o.O. u. o.J.: 229). Nach dem Krieg saß Van Overbergh für lange Zeit im belgischen Senat und starb schließlich im hohen Alter von 93 Jahren. Van Overberghs lange Publikationsliste zeugt von einer breiten Beschäftigung mit zeitrelevanten Themen. Es

rium zu einer politisch bedeutsamen Zentrale naturwissenschaftlich legitimierter Internationalisierungsprozesse ausbaute, und auch sein schweizerisches *alter ego*, der Zoologe Paul Sarasin, hat es nicht in die Reihe der dokumentierten Internationalisten gebracht. Nun sind die in unterschiedlichen Gebieten tätigen Verwaltungsinternationalisten weit schwieriger zu erfassen als jene Wissenschaftler, die einem homogenen Fachgebiet angehörten und sich am entsprechenden Diskurs beteiligten[111]. Dennoch darf man sich nicht vorstellen, daß die Schwierigkeiten des methodischen Zugriffes die Berücksichtigung dieser Gruppe faktisch verunmöglichen würde. Der Auftritt dieser Personen in der Öffentlichkeit beschränkte sich nämlich keineswegs darauf, daß sie bloß als Regierungsdelegierte gelegentlich an einigen schwer greifbaren Kongressen aufgetreten wären. Van Overbergh, Lecointe und Droz waren – um uns auf diese Beispiele zu beschränken – vielseitig publizistisch tätig.

Im schweizerischen Fall sind die Internationalisten *als Gruppe* greifbar. Die Auflage, daß die in Bern ansässigen internationalen Ämter jeweils mit Schweizern zu besetzen waren, schuf einen klar definierten Rahmen[112]. Die Direktorenposten waren

sind soziologische, ethnographische und sozialpolitische Schwerpunkte mit einer Ausrichtung auf das Gedankengut der katholischen Sozialreform festzustellen. Van Overbergh schrieb eine in mehreren Auflagen erschienene Marx-Kritik, publizierte über das Frauenstimmrecht, veröffentlichte aber auch Reisebeschreibungen und ein seiner in einen Orden eingetretenen Schwester gewidmetes Buch mit dem Titel La Carmélite. Van Overbergh ist als ‚graue Eminenz' des Vorkriegsinternationalismus zu bezeichnen, und das Gefälle in der Einschätzung seiner Bedeutung drückt sich in den stetig kürzer ausfallenden und schließlich verschwindenden Artikeln in den biographischen Nachschlagewerken aus, während er 1909 in einem enthusiastischen Werk noch als belgischer Schriftsteller gewürdigt wurde. René Dethier, Les Ecrivains de Chez Nous, VII. Cyrille Van Overbergh, Charleroi 1909, weitere Angaben in: Le Livre bleu, Recueil biographique, Brüssel 1950: 497f. Eug. de Seyn, Dictionnaire biographique des Sciences, des Lettres et des Arts en Belgique, Vol. II, Brüssel 1936: 1091, Paul Van Molle, le Parlement Belge 1894–1969, Gent 1969: 359, Paul Legrain, le Dictionnaire des Belges, Brüssel 1981: 532, sowie Hervé, In Memoriam Cyrille Van Overbergh, in: Les Dossiers de l'Action sociale catholique, Avril 1959: 269–271.

[111] Beispielsweise die internationalen Aktivitäten der Juristen. Vgl. Career Characteristics of International Lawyers, 1918–1983, Appendix 3 in: Dorothy V. Jones, Code of Peace, Chicago/London 1991: 175ff.

[112] Im entsprechenden, der internationalen Bedeutung der Schweiz gewidmeten Kapitel der unter dem Titel *Die Schweiz im 19. Jahrhundert* erschienenen schweizerischen Selbstdarstellung versäumte es dessen Autor nicht, auf die personelle Seite dieser Angelegenheit aufmerksam zu machen. Neben den schweizerischen Diplomaten in Frankreich wurden nur gerade die Direktoren der internationalen Ämter als Gesamtgruppe ins Bild gebracht. Damit entstand der wohl intendierte Eindruck, daß nicht allein die Institutionen Beachtung verdienten, sondern nicht minder der Umstand ihrer personell hochkarätigen Besetzung. Der Autor und spätere Direktor des Amtes für geistiges Eigentum zählte alle auf, die als ehemalige Bundesräte und Politiker schließlich die Direktorenposten der internationalen Ämter übernommen hatten: den ehemaligen Bundesrat und ersten Direktor des internationalen Telegraphenamtes, Louis Curchod, den ehemaligen Bunderat und Diplomaten Emil Frey, den ehemaligen Bundesrat Eugène Borel, der aus der Regierung austrat, um die Leitung des Büros des Weltpostvereins zu übernehmen, den ehemaligen Bundesrat Numa Droz, der das Internationale Transportbüro übernahm, den ehemaligen Nationalratspräsidenten Henri Morel (Direktor des Amtes für geistiges Eigentum). Zumindest in der ersten Generation der Direktoren dominierten die Politiker, erst in der zweiten Generation traten Fachspezialisten in diese Funktionen ein: Borel wurde durch Edmund Höhn, den ehemaligen schweizerischen Oberpostdirektor abgelöst. Im int. Amt für geistiges Eigentum arbeitete sich der Verfasser des oben zitierten Artikels,

keine Rotationsstellen, kein Sprungbrett für eine internationale Karriere, eher der kontemplative Abschluß eines Politikerlebens, das mit dem Tod im internationalen Amt endete. Dies hatte zum einen den Nachteil, daß sich eine fachlich legitimierte Generation von Direktoren in der Vorkriegszeit erst in Einzelfällen durchsetzte, andererseits war der Vorteil nicht zu unterschätzen, daß die Ämter in der Schweiz mit bekannten Persönlichkeiten besetzt waren. Eine derartige personelle Gruppierung gab es vor der Jahrhundertwende in unseren beiden Vergleichsbeispielen nicht. Die Direktoren der belgischen Ämter waren zu sehr ins Außenministerium integriert, als daß sie als eigene Stimme wahrgenommen worden wären, und in den USA beschränkte sich die Direktorenstelle gerade auf eine Person, den Direktor des panamerikanischen Büros. Aus dieser personenzentrierten Sicht wird denn auch der Vorteil der durch die UAI geschaffenen Zusammenfassung der internationalen Institutionen respektive die Gefährdung der vormals exklusiv schweizerischen Plattform deutlich.

Neben der Belegschaft der Berner Ämter wird auch die zweite, für den Vorkriegsinternationalismus wesentliche Gruppe der Verwaltungsinternationalisten, zumindest im schweizerischen Fall als Kollektiv greifbar. Ein großer Teil der international aktiven Verwaltungsbeamten hatte Beiträge für das *Handwörterbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung* verfaßt, und dieses breit konzipierte, von der „Ablösung der Reallasten" bis zur „Zwirnerei" reichende Nachschlagewerk wurde dadurch zum ergiebigen „Who is Who" des schweizerischen Verwaltungsinternationalismus[113]. In Naum Reichesbergs Handwörterbuch äußerten sich die leitenden Beamten der neu geschaffenen Verwaltungsabteilungen, und die meisten von ihnen vertraten die Schweiz als Delegierte an internationalen Konferenzen und Kongressen. Schmid, Ludwig Guillaume, Milliet, die Direktoren des Gesundheitsamtes, des statistischen Amtes und der Alkoholverwaltung gehörten zu den Autoren des Handwörterbuches. Sie legten in ihren Artikeln Wert auf die internationale Präsenz der von ihnen geleiteten Ämter[114] und wiesen noch in ihren Memoiren auf die Bedeutung ihrer internationalen Tätigkeit[115]. Zwar vergrößerte sich die Anzahl internationaler Zusammenkünfte stets, zwar war der mit internationalen Fragen

Ernst Röthlisberger, empor. Röthlisberger versah eine Professur in Bogota, bevor er 1888 als Sekretär im Amt für geistiges Eigentum begann, 1907 zu dessen Vizedirektor und 1921 schließlich zum Direktor aufstieg. Da Röthlisberger seit 1912 eine Professur für Urheber- und Verlagsrecht an der Universität Bern versah, gehört er in der Gruppe der Direktoren zu den Spezialisten der zweiten Generation. Ernst Röthlisberger, Die internationale Bedeutung der Schweiz, Teil II. Die internationalen Unionen und ihre Bureaux, in: Die Schweiz im neunzehnten Jahrhundert, hrsg. von Schweizerischen Schriftstellern unter der Leitung von Paul Seippel, Bd. 1, Bern/Lausanne 1899: 563–577. Zur Biographie von Röthlisberger vgl. Historisch-Biographisches Lexikon der Schweiz, hrsg. mit der Empfehlung der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz unter der Leitung von H. Türler et al. Bd. 5, Neuenburg 1929: 678. Zu den Bundesräten vgl. die entsprechenden Artikel in Urs Altermatt (Hrsg.), Die Schweizer Bundesräte. Ein biographisches Lexikon, Zürich/München $^{2}$1992.

[113] Naum Reichesberg (Hrsg.), Handwörterbuch der schweizerischen Volkswirtschaft, Socialpolitik und Verwaltung, Bern 1903–1911.

[114] Zu den jeweiligen Artikeln vgl. S. 215 ff.

[115] So Fabrikinspektor Schuler. Dr. Fridolin Schuler, Erinnerungen eines Siebenzigjährigen, Frauenfeld 1903. Ich verdanke diesen Hinweis Frau Prof. B. Mesmer.

beschäftigte Teil der staatlichen Verwaltung einer zunehmenden Ausweitung ausgesetzt. Aber nicht anders als für die Direktoren der internationalen Ämter gilt auch hier, daß die Gruppe der Beamten unter den Internationalisten vergleichsweise konstant blieb, da zumindest das schweizerische Beispiel bestätigt, daß die Kongresse mit den immer gleichen Personen beschickt wurden[116].

[116] Die oben aufgeführten schweizerischen Verwaltungsbeamten repräsentierten die Schweiz über Jahrzehnte an den Statistik- und Gefängniskongressen, an den Kongressen für Hygiene und Demographie und den internationalen Zusammenkünften zur Bekämpfung des Alkoholismus.

## 3. Gouvernementaler Internationalismus im wissenschaftlichen Diskurs der Vorkriegszeit

### Kosmopolitische Ansätze und Internationalismus

Zeitgenössische wie heutige Darstellungen greifen zur Vorgeschichte des Internationalismus ins frühe 17. Jahrhundert zurück und unterstreichen die Bedeutung der im 18. Jahrhundert entwickelten kosmopolitischen Vorstellungen. Als Gründungsväter des Internationalismus werden Sully, der Berater Heinrich des IV., Jeremy Bentham, Abbé de Saint-Pierre, Johann Kaspar Bluntschli und an prominenter Stelle Immanuel Kant[117] genannt. Der Verweis auf diese ‚Väter' hat zweifellos seine ideengeschichtliche Berechtigung. Der Unterschied zwischen dem kosmopolitischen Internationalismus des 18. Jahrhunderts und der nationalistischen Variante des 19. Jahrhunderts ist allerdings beträchtlich, zumal im 18. Jahrhundert nicht die Weltbürger, sondern die Waffen Napoleons für den damaligen Integrationsprozeß besorgt waren. Der Internationalismus des 19. Jahrhunderts basierte weniger auf pazifistischen, überstaatlichen Ordnungsprinzipien, sondern auf *Statistik*, *Evolutionstheorien* und *Nationalismus*.

Die belgischen Internationalisten betonten insbesondere die statistischen Quellen ihrer Bewegung und zitierten den Mathematiker und Astronomen Aldolphe Quetelet als Begründer des Internationalismus. Quetelet, einer der Väter der modernen Sozialstatistik, organisierte 1853 einen denkwürdigen Statistikkongreß in Brüssel, der eine breite internationale Informationssammlung anregte und von den belgischen Internationalisten als Ausgangspunkt zur Entwicklung eines den Internationalismus prägenden Konzeptes des Informationstransfers verstanden wurde. Das Vorbild der Statistik prägte die methodische Ausrichtung, das Konzept der Evolution bestimmte die theoretische Fundierung des Internationalismus. Spencers Evolutionstheorie spielte für die Entwicklung des Internationalismus im 19. Jahrhundert eine bedeutendere Rolle als Kants Vorstellungen vom Ewigen Frieden. Der Internationalismus war einem zeittypischen Wissenschaftsverständnis verpflichtet, das auch für die internationale Ordnung das Naturgesetz der Evolution wirken sah und von der Entstehung immer größerer Einheiten ausging. Allerdings betonte Max Huber, daß die Evolution nicht nur die Entwicklung von Imperien vorsah[118]. Internationalismusvorstellungen waren vielmehr national verankert und gründeten auf der Pluralität der Staatenwelt. Sie grenzten sich in diesem Punkt gegen einen individualistischen Kosmopolitismus ebenso ab wie gegen eine imperialistische Großmachtpolitik. „Im Gegensatz zum Kosmopolitismus und Imperialismus, die vom Individuum bezw. von einem gegebenen Staate ausgehen, basiert sich der Internationalismus auf einer Vielheit von Staaten", wie Huber ausführte[119].

Die Bedeutung der *Nation* ist das dritte Element, das den Internationalismus grundlegend von älteren kosmopolitischen Konzepten unterscheidet. Reinsch und

[117] James Lorimer, The Institutes of the Law of Nations: A Treatise of the jural Relations of separate political Communities, Vol. II, Edinburgh/London 1884: 216ff.
[118] „Solidarität und Hegemonie schließen sich [...] nicht aus." Huber 1910: 102.
[119] Huber 1910: 128.

Huber wiesen diesem Punkt eine entscheidende Bedeutung zu. Lord Byron, der die Niederlage der Feinde seines Vaterlandes bedauerte, wäre als Internationalist des späten 19. Jahrhunderts nicht denkbar, wie auch Goethes Indifferenz den Truppen Napoleons gegenüber nicht mit den internationalistischen Vorstellungen des 19. Jahrhunderts zu vereinbaren wären[120].

Die nationalistische Komponente des Internationalismusgedankens stellte eine realitätsnahe Ausrichtung auf ein politisch bedeutsames Identifikationsmuster des 19. Jahrhunderts dar. Sie erlaubte eine patriotische Öffnung gegen außen, für die sich mehr als eine individualistisch ausgerichtete Elite mobilisieren ließ, und präsentierte einen Nationalismus, bei dem der Differenzierung einzelner Nationen „als ergänzendes Prinzip die Integration der Interessen"[121] beigefügt wurde. Ludwig Stein, Professor für Philosophie in Bern, bemühte die Hegelsche Dialektik zur befriedigenden Erklärung des Verhältnisses von Kosmopolitismus, Nationalismus und Internationalismus. Demnach war Kosmopolitismus als These, Nationalismus als Antithese und Internationalismus als Synthese zu verstehen[122]. Eine auch von den Theoretikern des Internationalismus nicht ausgeschlossene Weiterentwicklung der Nationalstaaten führte demnach nicht zwingend zur Bildung eines allumfassenden Imperiums, auch ein Föderativsystem nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika war denkbar[123].

Das wissenschaftliche wie das politische Identifikationsangebot internationalistischer Ansätze war beträchtlich. Völkerrecht, Evolutionstheorie und Soziologie waren an der Ausarbeitung eines wissenschaftlichen Konzeptes beteiligt, dessen Praxisbezogenheit sich daran maß, daß die angebotenen Alternativstrategien nicht in einen Gegensatz zur herrschenden Zeitströmung gerieten. Der Internationalismus des 19. Jahrhunderts entwickelte sich nicht zum antiimperialistischen Konzept und ließ weder dezidierten Nationalismus[124] noch eine expansive Zielsetzung vermissen. Die Vertreter des belgischen Internationalismus traten für „La plus grande Belgique" ein, wurden im Impressum der Zeitschrift *L'Expansion Belge* aufgeführt, pflegten die Kolonialwissenschaften und lobten die mit einer internationalen Vereinigung einsetzende Übernahme des Kongos als besonders gelungene Form internationalistischer

[120] Reinsch 1911: 141.

[121] Huber 1910: 128.

[122] Ludwig Stein, Cosmopolitisme, Nationalisme, Internationalisme, Annales de l'institut international de sociologie, publ. par René Worms, Tome XIII, La solidarité sociale, ses formes, ses principes, ses limites, Paris 1911: 52.

[123] Als Beispiel der zahlreichen Publikationen zu den Vereinigten Staaten sei das Werk von Stead zitiert. Stead 1899. Als Vertreter eines evolutionär begründeten Trends zu einer föderativen Weltunion nach dem Vorbild der USA sei der amerikanische Historiker Philip Van Ness Myers erwähnt, der in der Entstehung von Föderativstaaten ein höheres Entwicklungsstadium erblickte als es der Nationalstaat erreicht hatte, und der übrigens der Meinung war, daß die Vereinigung Europas nach amerikanischem Vorbild weniger Schwierigkeiten bieten werde als die deutsche oder die italienische Einigung. Philip Van Ness Myers, General History for Colleges and High Schools, Boston/New York/Chicago/London 1906: 747ff.

[124] Vgl. dazu Wolfgang J. Mommsen, Imperialismustheorien, Göttingen $^{3}$1987: 58ff (Imperialismus als extremer Nationalismus und als machtpolitisches Phänomen). Zu neueren Imperialismusansätzen vgl. Bernard Semmel, The Liberal Ideal and the Demons of Empire: Theories of Imperialism from Adam Smith to Lenin, Baltimore 1993, oder auch die Neuauflage von V. G. Kiernan, Imperialism and its Contradictions, New York/London 1995.

Machtpolitik[125]. Von imperialistischen Grundsätzen unterschieden sich internationalistische Vorstellungen durch die andere Form der Machtzuweisung und -ausübung, durch die Forderung einer *internationalen Staatengesellschaft* statt der alleinigen Anerkennung imperialistischer Großmächte. Das Konzept war erfolgversprechend, denn der grenzübergreifenden Kooperation konnten sich auch die Großmächte ohne Verletzung eigener Interessen nur schwer entziehen, zumal die formelle, aber letztlich auch die informelle Herrschaft über außereuropäische Gebiete auf funktionsfähige, das heißt international kompatible Kommunikationssysteme und die Verdichtung international gesteuerter Netzwerke angewiesen war. Dieser Aspekt, der bisher in der vornehmlich auf die Großmächte orientierten Imperialismusdebatte zu wenig berücksichtigt wurde, erweiterte den Handlungsspielraum und das machtpolitische Gewicht von Kleinstaaten, die im Internationalisierungsprozeß Vermittlungs- und Steuerungsfunktionen wahrnahmen, ganz beträchtlich.

Die Flexibilität des Internationalismus zeigte sich in dessen Verbindung zu anderen Konzepten internationaler Zusammenarbeit, beispielsweise im Gedankenaustausch mit dem *Solidarisme*. Dieser stellte eine weitere Ausformung der Kooperationsidee dar und war als politisches Konzept von Léon Bourgeois popularisiert worden. Dieser Ansatz hatte eine vornehmlich gesellschaftspolitische Ausrichtung. Bourgeois argumentierte mit der Reduktion liberaler Individualrechte zugunsten eines neuen „quasi-contrat social", mit dem sich ein bürgerliches Konzept sozialpolitischer Intervention begründen ließ[126]. Als das Institut international de sociologie 1909 den ersten internationalen wissenschaftlichen Kongreß zum Thema „Solidarisme" in Bern abhielt, wurden auch nationale und internationale Formen des Solidarisme diskutiert. Jacques Novicow unternahm einen evolutionstheoretisch fundierten und gegen die darwinistischen Strömungen in der Soziologie gerichteten Versuch, das Prinzip der zunehmenden Vergesellschaftung auf der zwischenstaatlichen Ebene nachzuweisen. Demnach waren die Prinzipien internationaler Anarchie und staatlicher Autarkie seit der Erfindung der Telegraphie, der Eisenbahn, der Dampfschiffe und der Automobile „un état anormal [...] en un mot un état pathologique"[127]. Derartige Debatten stießen in der Öffentlichkeit auf großes Interesse. Für den Berner Kongreß hatten Bund, Kanton und Stadt denn auch Subventionen zugesagt, und die Eröffnungssitzung fand im Beisein des Diplomatischen Corps statt[128]. Der ausnehmend große Erfolg veranlaßte den Kongreßveranstalter René Worms sogar zu wissenschaftlichen Bedenken: „La vogue que s'attache aujourd'hui à la théorie solidariste était une difficulté pour nous. Comment renouveler une question si

[125] Vgl. dazu S. 83 ff.

[126] Léon Bourgeois, La dette sociale et le quasi-contrat social, conférence du 20 novembre 1901, in: L. Bourgeois, Solidarité, Paris [11]1926: 191–217. Bourgeois war nicht am Kongreß erschienen, weil er zu diesem Zeitpunkt mit der Bildung einer neuen Regierung beauftragt worden war, ließ aber dem Kongreß einen Rapport vorlegen. L. Bourgeois, Les limites sociales de la solidarité, in: Bourgeois 1926: 287–292.

[127] Jakov Novicow, L'Essence de l'Association humaine, in: Annales de l'institut international de sociologie, publ. par R. Worms, Tome XIII, Paris 1911: 32.

[128] René Worms, L'Institut international de Sociologie de 1902 à 1910 et le septième congrès, in: Annales de l'Institut International de Sociologie, Tome XII, La solidarité sociale dans le temps & dans l'espace, Paris 1910: 38.

souvent traitée dans l'enseignement, les livres de doctrine, la presse périodique et même les discours politiques"[129].

## Die Belgische Schule: Vernetzung und Komparatistik als wissenschaftliche Methode

Die Lehre von den Internationalen Beziehungen, deren Entstehen üblicherweise der Versailler Friedensordung zugewiesen wird[130], verfügt über einen wenig rezipierten Vorläufer, der sich der empirischen Erfassung gouvernementaler wie nongouvernementaler Internationalisierungsbestrebungen verschrieb und personell wie institutionell eng mit der Thematik des Informationstransfers verbunden war. Diese Bewegung wurde vornehmlich von belgischen Internationalisten geprägt, insbesondere vom begüterten Bahnerben Paul Otlet, dem sozialistischen Senator Henri La Fontaine[131] und Cyrille Van Overbergh, einem hohen belgischen Regierungsbeamten. Die belgische Gruppe hatte im internationalen Diskurs ein bedeutendes Gewicht, denn ihr war es am besten gelungen, die abstrakte Vorstellung der Internationalisierung in konkrete Institutionen und klare Programme umzusetzen.

Der erste Schritt zur Institutionalisierung wurde 1908 mit der Gründung des *Office central des associations internationales* getan. 1910 fand im Rahmen der belgischen Weltausstellung ein *Congrès mondial des associations internationales* statt, der den Führungsanspruch der belgischen Internationalisten bestätigte und den Institutionalisierungsprozeß mit der Gründung der *Union des associations internationales* (UAI) abschloß[132]. Die UAI war prinzipiell allen internationalen Organisationen offen, und ihre Bedeutung bestand darin, daß die Zentrale in Brüssel Informationen über Gründung, Struktur, Beteiligung, Finanzierung und Ausgestaltung internationaler Organisationen, aber auch über die jährlich stattfindenden internationalen Konferenzen und Kongresse sammelte und überdies Dokumentationen zum Internationalisierungsprozeß zusammenstellte. An Präsentation und Aufarbeitung grenzübergreifender Kooperation waren neben der UAI auch andere, vornehmlich pazifistisch ausgerichtete Organisationen interessiert. Die 1905 von Baron Paul Henri d'Estournelles gegründete *Conciliation internationale* sowie deren 1907 ins Leben gerufene Schwesterorganisation, die *American Association for International Conciliation*, waren bemüht, die friedenssichernden Auswirkungen des Internationalismus wissenschaftlich greifbar zu machen[133]. Der Pazifist Alfred Hermann Fried publizierte Listen von Kongressen

[129] René Worms, L'institut international de sociologie de 1902 à 1910 et le septième congrès, in: Annales de l'institut international de sociologie, publ. René Worms, Tome XII, La solidarité sociale dans le temps et dans l'espace, Paris 1910: 33.

[130] Rittberger, Hummel 1990: 29.

[131] Die Schreibweise des Namens wird bei den Quellenverweisen dem jeweiligen Gebrauch angepaßt, so daß auch Lafontaine als Name erscheint.

[132] Georges Patrick Speeckaert, Le premier siècle de la coopération internationale 1815–1914, Union des associations internationales, Brüssel 1980: 178ff.

[133] So verbreitete International Conciliation eine eigene Bibliographie zum Internationalismus: Frederick C. Hicks, Internationalism: A selected List of Books, Pamphlets and Periodicals, in: International Conciliation, March, 1913, No. 64.

und Konferenzen sowie Ranglisten von Staaten, aufgestellt nach der Anzahl internationaler Institutionen[134]. Die Zielsetzung der UAI bestand in der Zentralisierung und Aufarbeitung von Informationen, nicht in deren Aufbereitung als politische Botschaft. Dennoch arbeitete die UAI mit pazifistisch motivierten Internationalisierungsbestrebungen zusammen. Das zwischen 1905 und 1907 von Fried herausgegebene *Annuaire de la Vie Internationale* wurde vom Office central des institutions internationales übernommen[135] und schließlich unter dem Titel *La Vie Internationale* als Publikationsorgan der UAI herausgegeben. Die in diesen Publikationen greifbaren Informationen sowie die von der UAI ausgearbeiteten Dokumentationen und Bibliographien[136] stellen bis heute die wichtigste Materialiensammlung zum Internationalismus dar, zumal das von der UAI nach wie vor periodisch publizierte *Yearbook of International Organizations* Angaben zur historischen Entwicklung der einzelnen Organisationen enthält[137].

Die von der UAI getragene Zentralisierung von Information bediente sich bibliographischer und soziologischer Methoden. Die bibliographische Informationssammlung sollte zu einem weltweit gültigen *Répertoire bibliographique universel* führen und setzte zur Aufarbeitung und Einordnung von Literatur die Dezimalklassifikation ein. Paul Otlet, nicht nur Begründer der UAI sondern auch Generalsekretär des 1895 gegründeten *Institut international de bibliographie*, hatte die Dezimalklassifikation nicht erfunden, aber als ein über den Bibliotheksgebrauch hinausreichendes Mittel zum Informationstransfer erkannt. Allerdings werden derartige Bemühungen erst aus heutiger Sicht als Versuche zur Schaffung von Informationsverarbeitungsstrategien sichtbar. Derzeit wird der Gebrauch der Dezimalklassifikation denn auch als historische Wurzel der Informatik entdeckt. Die belgischen Internationalisten erfahren dabei eine interessante Neubewertung. Sie werden nun nicht mehr als eine pazifistisch orientierte Sondergruppe gesehen, sondern als Ahnen heutiger Hypertext- und Hypermedia-Systeme gefeiert[138] und als Vordenker eines Konzeptes beschrieben, das im Moment seiner Entwicklung noch über die technischen Möglichkeiten der Zeit hinausging.

Die Soziologie bot die wissenschaftliche Basis zur bibliographischen Informationssammlung und belegte zugleich die Machbarkeit eines verbesserten Informationszugriffes auch und gerade für wissenschaftliche Zwecke. Als wissenschaftliches Sprachrohr dieser Bewegung profilierte sich die belgische Zeitschrift *Mouvement sociologique*, die 1907 in *Mouvement sociologique international* umbenannt wurde. Die Redaktion versprach statt der bisherigen Rezensionspublizistik selbstbewußt „une

[134] Fried 1908, Fried 1911.

[135] L'Annuaire de la Vie Internationale, Bd. 1 1908–09, Notice.

[136] Zu den Publikationen der UAI vgl. Anmerkung [54, S. 25 f.], sowie Union des associations internationales (Ed.), L'Union des associations internationales et la Constitution d'un Centre international, Brüssel 1912. Für den Vorkriegsinternationalismus ebenfalls brauchbar ist das vom Völkerbund herausgegebene Handbuch der internationalen Organisationen: League of Nations, Handbook of International Organisations, Geneva 1929.

[137] Zu der von der UAI herausgegebenen Literatur vgl. S. 25.

[138] W. Boyd Rayward, Visions of Xanadu: Paul Otlet (1868–1944) and Hypertext, in: Journal of the American Society for Information Science, May 1994, Vol. 45, No. 4: 235–250.

documentation plus dévelopée que n'importe quel périodique similaire"[139]. Die ersten vier Hefte trugen die Handschrift Van Overberghs, der als Direktor der Zeitschrift vorstand, und waren der Verdeutlichung der neuen Leitlinien verpflichtet. Van Overberghs programmatische Aufsätze wiesen dem neu konzipierten Publikationsorgan die Aufgabe zu, das von Otlet propagierte System der Informationssammlung wissenschaftlich umzusetzen. Van Overbergh schlug die Verwendung eines Fragebogens vor, der von der Definition des Gegenstandes und dessen historischer Entwicklung bis zu methodischen Auseinandersetzungen und der Klassifizierung sozialer Strukturen reichte. Neben der Entwicklung des Fragerasters beschäftigte sich die Zeitschrift auch mit der Darstellung der Resultate. Informationen wurden auf abtrennbaren Fichen erfaßt, so daß sie nach unterschiedlichen Fragestellungen zumindest in den durch einen Zettelkasten vorgegebenen Grenzen abrufbar waren[140]. Die Realisierbarkeit des Konzeptes wurde im ersten Jahr an drei Untersuchungen dargestellt, an einer Dokumentation zu dem von Lester Ward vorgestellten System der Soziologie, an einer die deskriptive Soziologie berücksichtigenden Studie über afrikanische Völker und schließlich an einer Enquête, die den Wandel sozialer Strukturen beleuchten sollte und zu diesem Zweck internationale Institutionen nach dem von Van Overbergh in der ersten Nummer dargelegten Frageraster untersuchte[141]. Die bei dieser Gelegenheit vorgeschlagene Strukturierung internationaler Organisationen wurde zu einem späteren Zeitpunkt von der UAI übernommen, zumal Otlet bereits an der von Van Overbergh publizierten Untersuchung beteiligt war[142].

*Mouvement sociologique international* beschränkte sich nicht auf die quantitative Aufarbeitung des Internationalisierungsprozesses, nicht auf dessen Einschätzung als Merkmal des sozialen Wandels, dem mit soziologischen Methoden beizukommen war. Das Publikationsorgan bot Otlet auch die Gelegenheit, die Prinzipien des Internationalismus darlegen zu können. Das Resultat war ein geschickt plazierter Artikel, der den Internationalismus in einen wissenschaftlichen Kontext einbrachte, aber mit der Darstellung der zweiten Haager Friedenskonferenz auch in einen politischen Bezugsrahmen stellte. Als empirisch nachweisbares Element sozialer Veränderung erschien der Internationalismus als „phénomène naturel"[143], dem verschiedene organisatorische Ausprägungen zugeordnet wurden: die internationalen Juristenorganisationen, die interparlamentarische Union, die Gruppierung der Pazifisten und der Sozialisten – deren Erwähnung im Rahmen des vornehmlich bürgerlichen Konzeptes nicht selbstverständlich war – und die internationalen Vereinigungen. Otlets Artikel endete in der Aufzählung von elf „principes de l'internationalisme", die für die belgische Schule des Internationalismus charakteristisch sind. Die Prinzipienerklärung

[139] Au lecteurs, Mouvement sociologique international, Mars-Juin 1907: 1.

[140] Cyrille Van Overbergh, La Documentation en matière de sociologie générale, Mouvement sociologique international, No. 1: 5–14.

[141] Cyrille Van Overbergh, L'association internationale. Enquête sur les structures sociales, Mouvement sociologique international, Enquête No. 3, Brüssel 1907.

[142] Paul Otlet, La loi d'ampliation et l'internationalisme, Mouvement sociologique international, Sept-Déc. 1907: 133.

[143] Otlet 1907: 144. Der Artikel verwies auf einen vorgängig publizierten Essay, der die Loi d'ampliation in den sozialen Beziehungen erläuterte. Der wissenschaftliche Nachweis zunehmender Vernetzung war in der Internationalismus-Debatte ein gängiges Argument.

enthielt ein zivilisatorisches und pazifistisches Credo, die politischen Vorstellungen bezweckten die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und begrüßten einen föderativen Zusammenschluß der Staaten. Das Programm situierte Internationalismus als Wissenschaft, die sich der Methode des Vergleichs bediente: „la méthode comparative est la méthode par excellence de l'internationalisme [...] La Science ayant le Cosmos lui-même comme objet [...] est la base la plus solide de l'internationalisme"[144]. Diese Vorstellung charakterisierte den belgischen Vorkriegsinternationalismus und begleitete dessen Institutionalisierung.[145]

## Die Juristische Schule: Die Revision des Westfälischen Friedens im 19. Jahrhundert

Die belgische Schule des Internationalismus faßte die Entstehung von grenzübergreifenden Netzwerken in eine komparatistisch ausgerichtete Metatheorie und leistete in dieser Hinsicht einen entscheidenden und innovativen Forschungsansatz. Nicht weniger bedeutend ist der Beitrag der Rechtswissenschaften, der normalerweise als *Ergebnis*, aber nicht als eine der *Quellen* wissenschaftlicher und politischer Legitimation des Internationalismus dargestellt wird[146]. In den Rechtswissenschaften setzte mit der 1873 erfolgten Gründung des *Institut de droit international* in Gent ein früher und langfristig erfolgreicher Institutionalisierungsprozeß ein. Das Institut hatte das Ziel, ein permanentes wissenschaftliches Gremium zu schaffen, das Diplomatie und Jurisprudenz durch ein wissenschaftliches Kollektiv verband. Es war bereits in der Vorkriegszeit sehr angesehen und leistete entscheidende Vorarbeiten für wichtige multilaterale Konventionen. Die zwischen Völkerrechtsspezialisten geführte Internationalismusdebatte signalisierte die allmähliche Aufweichung des Souveränitätsbegriffes, setzte sich mit dem Einbezug der Komparatistik auseinander und förderte die Entstehung des internationalen Verwaltungsrechts als eines neuen Zweiges zwischenstaatlicher Rechtsfindung.

In dem 1883 in französischer Übersetzung erschienenen *Traité de droit international*[147] wandte sich der wohl bedeutendste Völkerrechtsspezialist des ausgehenden 19. Jahrhunderts, Frederic Frommhold de Martens, gegen die in seinen Fachkreisen verbreitete Meinung, daß Außenpolitik allein die Sicherung staatlicher Unabhängigkeit und Souveränität beinhalten sollte. Demnach war dem Souveränitätsbegriff die Idee der „communauté internationale" überzuordnen. „De date récente"[148] sei dieser Ansatz, dennoch von utopischen Weltstaatenkonzepten weit entfernt und zumindest für die Staaten der abendländischen Zivilisation durchaus anwendbar. Die Communauté internationale beschränkte sich nicht auf einen Kreis zusammenarbeitender Staaten, sondern schloß vielmehr „les classes de la société et les individus"[149] ein. Der

[144] Otlet 1907: 159.
[145] Speeckaert 1980: 182ff.
[146] Speeckaert 1980: 26ff.
[147] Frederic F. de Martens, Traité de droit international, traduit du Russe par Alfred Léo, Tome 1, Paris 1883.
[148] Martens 1883: 269.
[149] Martens 1883: 274.

Einflußbereich der Communauté internationale wurde in Martens Darlegungen weit gefaßt. Sie reichte in die nationale Gesetzgebung und drückte sich in der Existenz internationaler Verwaltungen sowie in der internationalen Zusammenarbeit in Rechtsangelegenheiten aus. Internationale Konferenzen und Kongresse nahmen für die Communauté eine Exekutivfunktion wahr. Dieser Punkt ist wesentlich, zumal er über Martens eigenes, für die achtziger Jahre erstaunlich progressives Konzept hinausreichte und der Widerspruch nicht aufgelöst wurde, daß die Communauté internationale einerseits aus nongouvernementalen Teilen bestand, die Veranstaltung von internationalen Konferenzen und Kongressen sich aber andererseits an die strikten Regeln der Souveränität zu halten hatte[150]. Martens Vorstellungen sollen hier nicht weiter ausgeführt werden. Allerdings bleibt festzuhalten, daß die Völkerrechtsdebatten des ausgehenden 19. Jahrhunderts in der Diskussion um Rolle und Bedeutung internationalistischer Strategien Ansätze vernetzten Denkens aufweisen, die für zentrale Begriffe wie Souveränität und Neutralität neue Interpretationsmöglichkeiten öffneten. Neben der Relativierung der Souveränität schlug Martens ein international ausgerichtetes Konzept von Neutralität vor, das in Belgien große Beachtung fand: „La notion de la neutralité est inséparable de la notion de la communauté internationale. La première ne s'explique que par la dernière"[151]. Eduard Descamps griff diese Idee in seinen Schriften zur belgischen Neutralität auf und leitete aus Martens griffig formuliertem Grundsatz die Notwendigkeit einer außenpolitisch aktiven Neutralität ab. „Multiplier les liens unificateurs entre les peuples"[152] erschien demnach als außenpolitisches Ziel permanent neutraler Staaten, wobei nicht eine Politik der Vermittlung, sondern ein aktives außenpolitisches Konzept angestrebt wurde. Die Neutralitätsdebatte kann zwar an dieser Stelle nicht mit der ihr gebührenden Breite geführt werden. Dennoch bleibt festzuhalten, daß internationalistische Vorstellungen auch aus völkerrechtlicher Sicht neutralen Staaten eine aktive Außenpolitik zugestanden. Dadurch ergab sich ein Gegengewicht zu der ebenfalls im internationalistischen Kontext diskutierten Politik der *Neutralisierung*, eine auf strategisch heikle Gebiete anwendbare Politik der Einfrierung von Gebietsansprüchen, auf die sich vornehmlich Großmächte einigten.

Während Martens sich bei seinen Auseinandersetzungen um den Souveränitätsbegriff auf die Feststellung seiner allmählichen Auflösung beschränkte, ging Max Huber einen Schritt weiter. Er stellte in seinen *Beiträgen zur Kenntnis der soziologischen Grundlagen des Völkerrechts und der Staatengesellschaft*[153] fest, daß dem konventionellen Völkerrecht das wissenschaftliche Instrumentarium zur Beschreibung der zunehmenden grenzübergreifenden Vernetzung fehlte. Es galt demnach, den wissenschaftlich nicht mehr hinreichenden Souveränitätsbegriff durch ein dynamisches Erklärungsmodell zu ersetzten und den Gegensatz zu erläutern, „zwischen dem Prinzip der staatlichen, territorialen Souveränität und der Tatsache, daß kein Staat eine volle

[150] So wurde die Beteiligung halb souveräner Staaten verworfen respektive deren Repräsentation durch den Suzerän vorgesehen. Martens 1883: 301.

[151] Frederic de Martens, Traité de droit international, Tome III: 315, zit. nach Edouard Descamps, L'évolution de la neutralité en droit international, Brüssel 1898: 14.

[152] Edouard Descamps, La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique, Brüssel-Paris 1902: 616.

[153] Huber 1910.

wirtschaftliche und kulturelle ‚Souveränität' [...]" mehr erreichen konnte[154]. Die Einführung eines soziologischen Konzeptes erlaubte eine breit abgestützte Analyse zwischenstaatlicher Beziehungen, die nach den Darstellungen Hubers dem Gesetz der Integration gehorchten. Mit dem Einbezug von Spencers Evolutionstheorie hatte Huber eine wichtige Verbindung zwischen dem Völkerrecht und einem der wesentlichsten Denkmuster der Vorkriegszeit aufgezeigt. Die Dynamik des Wandels und die langfristigen Auswirkungen eines breit abgestützten, modernisierungsorientierten Völkerrechts läßt sich im übrigen durch die Neuauflage von Hubers Werk in der Zwischenkriegszeit bestätigen[155].

Die Modernisierung des Rechtswesens, die Anpassung des alten liberalen Verfassungsstaates an die Zunahme staatlicher Eingriffsmöglichkeiten, der in ganz Europa festzustellende Trend zur Schaffung neuer Straf- und Zivilgesetzbücher und die Anpassung des Rechts an die neuen Möglichkeiten grenzübergreifender Kommunikation, die sich nicht nur auf die Kreierung eines neuen Wechselrechtes und Anpassungen des Handelsrechtes beschränkte, waren in einen Prozeß internationaler wissenschaftlicher Reflexion eingebettet. Der internationale Vergleich spielte bei der Gestaltung der Gesetzbücher und bei der rechtlichen Regelung neuer Gebiete[156] eine wesentliche Rolle. Der Einfluß des grenzübergreifenden Diskurses auf die Gestaltung der Gesetzgebung ist ein eindrückliches Beispiel dafür, daß selbst in dem genuin national fundierten Bereich der Justiz Problemlösungen nur noch im internationalen Rechtsvergleich zu leisten waren. Da der juristische Regelungsbedarf im Verlauf der Modernisierung zunahm, gewann dieser Aspekt eine wachsende Bedeutung.

Die Konsequenzen internationaler Vernetzung gehörten zu den bevorzugten Themen des Zürcher Juristen Friedrich Meili[157], der als Vertreter eines juristisch orientierten Internationalismus bisher zu wenig berücksichtigt wurde. Meili, der die Entwicklung des internationalen Privatrechts wesentlich mitbestimmte, betrachtete Internationalisierungstendenzen als Ausdruck des Fortschritts. Von „Klagen über die Veränderung der Welt" hielt er gar nichts, aus beruflichen, aber auch aus prinzipiellen Erwägungen kam er vielmehr zum Schluß, daß die Welt interessanter geworden sei[158]. Die Juristen waren nach Meilis Ansicht verpflichtet, „den glücklichen Technikern zu zeigen, daß auch sie Anteil an ihren großen Triumphen nehmen"[159]. Sein Beitrag bestand in der juristischen Verarbeitung des technischen Fortschrittes, in Reflexionen über die rechtliche Stellung des Automobils und der Luftschiffahrt. Seine eigentliche Spezialität bestand in der Begründung des internationalen Rechtsvergleichs. Da die Quelle des kontinentaleuropäischen Rechts, das Römische Recht, den internationalen Rechtsvergleich nicht kannte, kam diesem Ansatz eine paradigmatische Bedeutung

[154] Huber 1910: 61.

[155] Max Huber, Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts, Berlin 1928, die Definition von Internationalität und Internationalismus ist im Wortlaut gleich (Huber 1928: 3).

[156] Zum Verhältnis von Internationalisierungsprozeß und Sozialgesetzgebung vgl. Madeleine Herren, Internationale Sozialpolitik vor dem Ersten Weltkrieg, Berlin 1993.

[157] Zu Meili vgl. Marianne Runge, Friedrich Meili (1848–1914), Lebensbild eines vielseitigen Zürcher Juristen, Diss. Zürich/ Basel 1978.

[158] Friedrich Meili, Das internationale Privatrecht und die Staatenkonferenzen im Haag, Zürich 1900: 21.

[159] Friedrich Meili, Die rechtliche Stellung der Automobile, Zürich 1902: 6.

zu[160]. Die Einführung der Komparatistik war demnach mit juristischer, aber nicht minder mit wissenschaftspolitischer Grundlagenarbeit verbunden. Meili trat denn auch für die Verselbständigung des internationalen Privatrechtes als eigenständige Disziplin ein, denn „die erste Bedingung des Fortschrittes ist, daß es [das internationale Privatrecht, mh] methodisch gelehrt und methodisch gelernt werde"[161].

Pierre Kazansky, neben Martens ein weiteres wichtiges Mitglied in der Gruppe innovativer russischer Völkerrechtsspezialisten, berichtete 1902 über die theoretische Entwicklung des *internationalen Verwaltungsrechtes*, das als „nouveau fait de la vie des nations et une nouvelle conception du droit des gens"[162] vorgestellt wurde. Das internationale Verwaltungsrecht war zu diesem Zeitpunkt eine noch junge Disziplin, die sich erst im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts entwickelt hatte, nun aber in der Internationalismusdebatte eine zunehmend wichtige Funktion wahrnahm. Die existierenden intergouvernmentalen Organisationen belegten erstens die politische und institutionelle Realisierbarkeit internationaler Konzepte, und sie bewiesen zweitens ihre völkerrechtliche Regelungsbedürftigkeit. Da das internationale Verwaltungsrecht sich am Prozeß der Institutionalisierung orientierte, war auch der Einbezug des nichtöffentlichen Internationalismus möglich, in dessen Tendenz zur Gründung von internationalen Institutionen Kazansky „une sorte ‚d'international self-government' [...]"[163] erblickte. Internationales Verwaltungsrecht war demnach ein attraktives wissenschaftliches Gebiet, in dem sich die wichtigsten Vertreter des Völkerrechtes zu profilieren suchten, Martens ebenso, wie Kazansky, Meili und Reinsch.

Die Auseinandersetzungen um den Einflußbereich des neuen Faches drückten sich in Konzepten von unterschiedlicher Reichweite aus. Letztlich ging es dabei um die Frage, ob die neue Entwicklung bloß zu einem zusätzlichen außenpolitischen Instrument führte, oder ob sich ein Paradigmenwechsel ankündigte, der nun definitiv den Begriff der Souveränität als internationalen Orientierungspunkt ersetzte. Lorenz von Stein wollte als Quellen des neuen internationalen Verwaltungsrechtes nur zwischenstaatlich geschlossene Verträge gelten lassen[164] und hielt sich demnach an die Grenzen der konventionellen Außenpolitik. Martens vertrat ein breiteres Konzept, das alles einschloß, was in den Tätigkeitsbereich der Außenministerien fiel. Internationales Verwaltungsrecht war in dieser Perspektive „administration extérieure de l'État ou l'administration des affaires étrangères de l'État"[165]. Kazansky, der in den neunziger Jahren größere Publikationen zu der Position internationaler Unionen veröffentlicht hatte[166], ging noch einen Schritt weiter und definierte ‚administration internationale'

[160] Meili 1900: 18f.

[161] Meili 1900: 19.

[162] Pierre Kazansky, Théorie de l'administration internationale, in: Revue générale de droit international public, droit des gens, histoire diplomatique, droit pénal, droit fiscal, droit administratif public, Tome IX 1902: 353.

[163] Kazansky 1902: 355.

[164] Kazansky 1902: 357.

[165] Kazansky 1902: 357. Kazanskys Ausführungen basierten auf dem hier auch bereits zitierten Traité de droit international von Martens.

[166] L'avenir des grandes Unions administratives des Etats, Odessa 1897 und das gleichen Orts und im gleichen Jahr erschienene Les grandes Unions administratives des Etats. Das Publikationsjahr der beiden nur russisch zugänglichen Werke ist bemerkenswert. Zwei Jahre vor der Eröffnung der Ersten Friedenskonferenz waren demnach die nötigen theoretischen Vorarbei-