

Jost Dülffer

FRIEDEN UND MENSCHENRECHTE

Studien zur Internationalen Geschichte





Jost Dülffer

Frieden und Menschenrechte

Studien zur Internationalen Geschichte

Herausgegeben von Simone Derix, Ulrich S. Soénius und Guido Thiemeyer

Böhlau Verlag Wien Köln

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung, Köln.

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2023 Böhlau, Lindenstraße 14, D-50674 Köln, ein Imprint der Brill-Gruppe
(Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA;
Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland;
Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)
Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Hotei, Brill Schöningh,
Brill Fink, Brill mentis, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau, V&R unipress und
Wageningen Academic.

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: Pablo Picasso, lithograph of the drawing "Colombe de la Paix",
numbered 114/200 © akg-images © Succession Picasso / VG Bild-Kunst, Bonn 2022

Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien
Korrektur: Dore Wilken, Freiburg
Satz: le-tex publishing services GmbH, Leipzig
Druck und Bindung: Hubert & Co. BuchPartner, Göttingen
Printed in the EU

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com
ISBN 978-3-412-52739-6

Inhalt

Vorwort der Herausgeber*innen	7
-------------------------------------	---

Völkerrecht und Internationale Geschichte

Recht, Normen und Macht	11
Die Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht und die Friedensregelungen nach den Weltkriegen des 20. Jahrhunderts	33
Humanitäre Intervention, Menschenrechte und die Legitimation von Gewalt. Der deutsche Weg in den Zweiten Weltkrieg 1937/1939	63
The United Nations and the Origins of the Genocide Convention 1946–1948	81
Menschenrechte in den Außenbeziehungen der Bundesrepublik Deutschland 1949–1989. Ein Aufriss	97
Völkerrecht im Ost-West-Konflikt 1945–1991. Die Sicht eines Historikers	123

Friedensbewegungen und Friedensbedingungen

Global Governance und Weltregierung seit dem 19. Jahrhundert. Ein Essay	143
Friedensschlüsse, Friedlosigkeit und Friedensrituale, 1945–1990	155
Friedensbewegungen in der Bundesrepublik Deutschland 1945–2005. Ein knapper Versuch	173
The Democratic Peace Controversy in Retrospect as a “Civilizing Mission”? A Theory Revisited	187

Krieg, Frieden und Umwelt. Staat und soziale Bewegungen in
Deutschland seit 1945 215

Geschichte und Geschichtsschreibung

„Pax Optima Rerum“. Friedenswahrung und Kriegsbereitschaft
als Thema der deutschen Geschichtswissenschaft seit dem
19. Jahrhundert..... 231

German research on the First World War in a centenary perspective..... 251

Politische Geschichtsschreibung der „45er-Generation“.
Von der Militärgeschichte des Zweiten Weltkriegs zur
kritischen Zeitgeschichte (1950–1970)..... 269

Andreas Hillgruber – Politische Geschichte, deutsche Frage
und NS-Verbrechen..... 287

Schriftenverzeichnis 307

Verzeichnis der ursprünglichen Druckorte 317

Vorwort der Herausgeber*innen

Jost Dülffer zum 24. Februar 2023

Die Beschäftigung der Historiker*innen mit Bedingungen, Ordnungen und Politik für den Frieden ist nicht nur angesichts aktueller internationaler Konflikte notwendig, sondern bleibt grundlegend. Die Geschichtswissenschaften verfügen über das Instrumentarium, um Strukturen und Prozesse in Konflikten herauszuarbeiten. Historiker*innen beenden zwar keine Kriege, aber sie tragen im hohen Maße dazu bei, Erklärungsmuster zu vermitteln, die für die Vermeidung von kriegerischen Auseinandersetzungen Chancen anbieten. Dass diese Chancen nicht immer genutzt werden, zeigte zuletzt der russische Angriff auf die Ukraine vom 24. Februar 2022. Die europäische Friedensordnung wurde mit diesem Krieg in Frage gestellt und die Aggression zudem mit vermeintlich historischen Argumenten gerechtfertigt.

Jost Dülffer, der seit vier Jahrzehnten historische Friedensforschung betreibt, hat diese Themen stets im Kontext gesehen und sie in einen größeren Zusammenhang eingeordnet. In diesem Sammelband werden drei wesentliche Komplexe der Forschungen von Dülffer aus der jüngeren Vergangenheit zusammengeführt.

Die Bedeutung des internationalen Rechts und des Rechtsempfindens spielte im 20. Jahrhundert eine zunehmend größere Rolle bei der Bewertung von Konflikten und ihren Folgen. Daher nimmt dieser Themenkomplex in den jüngeren Dülffer'schen Forschungen eine zentrale Rolle ein – wie auch in diesem Band. Nicht von ungefähr stehen Themen wie Völkerrecht, Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker im Vordergrund. Internationale Geschichte hat sich diesen Themen in der jüngsten Vergangenheit auf neuen Wegen zugewandt – Dülffer liefert hierzu mit seinen Beiträgen wegweisende Anhaltspunkte und neue Aspekte.

Dies gilt auch für den zweiten Bereich. Jost Dülffer interessiert sich nicht nur für die völkerrechtliche Dimension von Konflikten und Frieden, sondern auch für die kulturellen und gesellschaftlichen Kontexte, in denen diese stehen. Hierzu gehören Verfahren und Rituale des Friedensschlusses, die in einer zunehmend medial vernetzten Welt eine neue Rolle erhalten. Seine Forschungen über die Friedensbewegungen verdeutlichen die zivilgesellschaftliche Dimension internationaler Konflikte und Friedensschlüsse. Auch die mit Krieg und Frieden verbundenen Fragen der Ökologie spielen eine Rolle, sie dürften in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

Im dritten Teil dieses Bandes werden Frieden und Krieg im Licht neuer geschichtswissenschaftlicher Diskussionen eingeordnet. Dülffer beschäftigt sich seit langem mit der Frage, wie Staaten aus militärischen Konflikten wieder herausfinden. Eine vergleichende Friedensschlussforschung sollte politische, völkerrechtliche und

mentale Prozesse verbinden. In den weiteren Beiträgen setzt sich Dülffer intensiv mit der jüngsten Forschung insbesondere zum Krieg im 20. Jahrhundert auseinander. Dabei unterzieht er auch die eigene Zunft einer kritischen Beobachtung.

Der vorliegende Band ist der dritte in einer Reihe, die die Publikationen von Jost Dülffer in neue Kontexte stellt. Bereits 2003 veröffentlichte der Böhlau Verlag unter dem Titel „Im Zeichen der Gewalt. Frieden und Krieg im 20. Jahrhundert“ 17 Beiträge von Dülffer, die sich mit der Gefährdung des Friedens durch Gewalttätigkeit und Krieg im 19. und 20. Jahrhundert beschäftigten. Der 2008 folgende Band unter dem Titel „Frieden stiften. Deeskalations- und Friedenspolitik im 20. Jahrhundert“ versammelte ebenfalls 17 Beiträge zur Kriegs- und Krisenbewältigung. Im Vorwort dieses Bandes wird auf die Biographie des bekannten Kölner Historikers eingegangen. Ebenfalls sind darin ein Verzeichnis der betreuten Dissertationen und ein Schriftenverzeichnis zu finden. Letzteres wird in diesem Band ergänzt um die seitdem erschienenen Publikationen.

Wie bereits die beiden vorhergehenden Bände, sollen die hier versammelten Beiträge vor allem junge Forscher*innen animieren, sich mit den Fragen der Friedenspolitik und der Internationalen Geschichte intensiv zu beschäftigen. Die Beiträge bieten allesamt vielfältige Anregung, sich weiteren Themen zu widmen. Dies war und ist auch stets ein Anliegen von Jost Dülffer gewesen.

Die Herausgeber*innen dieses Bandes sind Professorin Dr. Simone Derix, Lehrstuhlinhaberin für Neueste Geschichte und Zeitgeschichte an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Dr. Ulrich S. Soénius, Direktor der Stiftung Rheinisch-Westfälisches Wirtschaftsarchiv zu Köln, und Prof. Dr. Guido Thiemeyer, Lehrstuhlinhaber für Neuere Geschichte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Die Herausgeber*innen danken Emily MacKenzie, Jessica Rook und dem Böhlau Verlag, an erster Stelle Dorothee Wunsch, sowie der Fritz Thyssen Stiftung.

Köln, im Januar 2023

Völkerrecht und Internationale Geschichte

Recht, Normen und Macht

I Recht durch Macht oder Macht durch Recht?

„La paix par le droit“ hieß die Zeitschrift einer 1887 gegründeten französischen Pazifistengruppierung, die sich bald *Association pour la paix par le droit* nannte. Sie blieb unter dem Philosophen und Kantkenner Théodore Ruysen bis zum Zweiten Weltkrieg die stärkste Honoratiorenvereinigung des französischen Pazifismus.¹ Aber auch ein Völkerrechtler wie Hans Kelsen trat 1944 programmatisch mit einer Schrift „Peace through Law“ hervor.² Hinter dem Schlagwort stand die Erwartung einer zunehmend internationale Beziehungen durch Recht friedlicher gestaltenden Politik, ja nach Ablösung von herkömmlichen Machtbeziehungen durch Rechtsakte. Einige Autoren verfolgten diesen Gedanken bis auf Immanuel Kants „Zum ewigen Frieden“ zurück, der die Formulierung selbst nicht kannte. Gerade in der europäischen Völkerrechtslehre wie in der Politikwissenschaft war und bleibt das Postulat eine wichtige Position bis in die Gegenwart. Auf den Punkt gebracht hat das der finnische Völkerrechtler Martti Koskenniemi mit seinem Buchtitel „The Gentle Civilizer of Nations“, aber auch manche Politikwissenschaftler erkennen in dem Axiom eher eine politisch zu fördernde, nicht aber analytisch belegte oder gar automatische Tendenz.³

Auf der Ebene der Staatenpraxis setzten sich die Ratschläge Niccolò Machiavellis für den absoluten Fürsten zwar nie durch; aber noch 1832 argumentierte der Bentham-Schüler und Rechtspositivist John Austin,⁴ Recht habe zwar gewisse Funktionen, jedoch sei der Souverän nicht daran gebunden; er könne „abrogate the law at pleasure“. Diese Willkür entsprach auch seither dem Herrschaftsstil

1 Michael Clinton, „The New World will create the New Europe“: Paul-Henri d’Estournelles de Constant, the United States, and International Peace, <https://quod.lib.umich.edu/cgi/p/pod/dod-idx/new-world-will-create-the-new-europe-paul-henri.pdf?c=wsfh;idno=0642292.0040.008;format=pdf> (2.8.2022); Verdiana Grossi, *Le pacifisme européen, 1889–1914*. Brüssel 1994; Norman Ingram, *The Politics of Dissent. Pacifism in France 1919–1939*. Oxford 1991, 4 u. 19–120.

2 Hans Kelsen, *Peace through Law*. Chapel Hill 1944.

3 Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1969*. Cambridge 2002; Patricia Schneider, Kristina Thony, Erwin Müller (Hg.), *Frieden durch Recht. Friedenssicherung durch internationale Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung (Frieden durch Recht V)*. Baden-Baden 2003 (freundlicher Hinweis durch Heike Krieger); vgl. Lothar Brock, *Frieden durch Recht. Anmerkungen zum Thema im historischen Kontext*, in: Peter Becker, Reiner Braun, Dieter Deiseroth (Hg.), *Frieden durch Recht?* Berlin 2010, 15–34.

4 John Austin, *The Province of Jurisprudence Determined*. London 1832.

von konkreten Personen, zu denen etwa der deutsche Kaiser Wilhelm II.⁵ oder der US-Präsident George W. Bush gehörten. Es gab zwar zahlreiche gescheiterte Versuche, letzteren wegen Verletzung des Völkerrechts etwa beim Beginn des Irakkrieges anzuklagen, aber auch Bush selbst berief sich in seiner *National Security Strategy* von 2002 auf das internationale Recht, das nach seiner Deutung durch den internationalen Terrorismus bedroht wurde. Daraus leitete er seinen Anspruch auf Anwendung aller (Gegen)Mittel ab⁶ und maßte sich die zeitgemäße Fortschreibung angeblich alten Rechts an.

Gerade in dieser Hinsicht hatte sich im 20. Jahrhundert viel getan. Vom Kriegsächtungspakt 1928 über den Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess 1945/46 bis hin zum Internationalen Strafgerichtshof⁷, von den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 über die Völkerbundsatzung bis zur UN-Charta zieht sich das Bestreben, nicht nur Krieg und Gewalt einzudämmen oder gar zu verbieten, sondern auch und gerade die dafür Verantwortlichen persönlich haftbar zu machen. Einen vorläufigen Höhepunkt erreichte diese Verrechtlichung mit der Bildung des Internationalen Strafgerichtshofes (*International Criminal Court*, ICC), der 1998 mit dem *Römischen Statut* vereinbart wurde und 2002 in Kraft trat.⁸ In der Präambel vereinbarten die Vertragspartner:

Mindful that during this century millions of children, women and men have been victims of unimaginable atrocities that deeply shock the conscience of humanity, [...] Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation, Determined to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes and thus to contribute to the prevention of such crimes.

In dieser Aufzählung werden besonders Genozid, Verbrechen gegen die Menschheit⁹, Kriegsverbrechen und das Verbrechen der Aggression benannt. Eine Definition von Aggression gibt es seit 2010 in der Ausdifferenzierung des Begriffs in *Artikel*

5 Reichskanzler Bernhard von Bülow notierte dazu 1907, „dass alle internationalen Verpflichtungen für den Ernstfall eines großen Krieges doch nur bis zu einem gewissen Grad binden, dann heißt es Noth bricht Eisen und ‚salus publica unica lex‘“, zit. bei Jost Dülffer, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907 in der internationalen Politik*. Frankfurt u. a. 1981, 303.

6 Siehe <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (3.8.2022).

7 Textsammlung International Legal Tools: <https://www.legal-tools.org/> (3.8.2022).

8 Webseite des ICC, u. a. mit dem Statut: <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Rome-Statute.pdf> (3.8.2022).

9 „humanity“ wird im Deutschen zumeist – problematisch – mit Menschlichkeit wiedergegeben.

8 bis des Statuts des ICC.¹⁰ Nimmt man all dies zusammen und berücksichtigt die Kautelen über primär national wirkende Strafverantwortung und weitergeltende andere Verträge, so steckt hinter dem ICC ein Programm der graduellen Neubewertung von Gewalt aller Art in potenziell nach internationalem Recht zu bewertende Delikte.

120 Staaten von 193 Mitgliedern der UNO sind dem Statut des ICC bis 2011 beigetreten [2022: 123]. Aber ratifiziert haben u. a. weder die USA noch Russland. Die Volksrepublik China oder Indien haben nicht einmal unterzeichnet, ebenso fehlt die arabische Welt [2022: 42 haben bislang keinen Kontakt zum ICC]. Natürlich sind die Motive hierfür vielgestaltig. Aber schon als erste Annäherung lässt sich sagen, dass sich recht starke Staaten ebenso wie vergleichsweise schwächere einer strafrechtlichen Verfolgung durch den ICC nicht aussetzen wollen. Es gibt also Interessen, die von anderen Kategorien abhängen als dem Recht. Konkret: es ist die Kategorie Macht, die in den internationalen Beziehungen eine Rolle spielt und die mit dem Völkerrecht in einem gewissen Spannungsverhältnis steht. Macht gilt vielfach als eine antiquierte Kategorie, doch ist sie nach wie vor sinnvoll, da diese Relation der Ungleichheit gerade zur Erklärung von internationalen Beziehungen einiges zu leisten vermag. Nach Max Weber bedeutet Macht, „jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“.¹¹ Und man wird hinzufügen: gleichviel wie sehr es sich um militärische oder wirtschaftliche Macht handelt oder um *soft power* im Sinne eines indirekten oder kulturellen Einflusses.¹² Oder aber auch mit der Foucaultschen Gouvernementalität, wonach es bei Regierung „um Machtmechanismen der Fremd- und Selbstführung geht, um Kontrolle und Leitung von Einzelnen wie Kollektiven“.¹³

Für die internationalen Beziehungen haben sich eine Fülle an Autoren, so vornehmlich die britische Tradition von Edward H. Carr über Hans Morgenthau bis hin zu Hedley Bull und Martin Wight¹⁴, an zentraler Stelle der Kategorie Macht bedient. Wenn man diese Autoren seit langem als Realisten bezeichnet, so wurden

10 [Ergänzungen 2022:] <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Rome-Statute.pdf>; Claus Kreß, Stefan Barriga (Hg.), *The Crime of Aggression. A Commentary*, 2 Bände, Cambridge 2016; Stefanie Bock, Eckart Conze, *Rethinking the Crime of Aggression: International and Interdisciplinary Perspectives*, Den Haag 2021.

11 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1984, Kapitel 1, § 16.

12 So etwa seit 1990 von Joseph Nye vorgeschlagen, zuletzt Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York 2004, 2. Aufl. 2011.

13 Michel Foucault, *Analytik der Macht*. Frankfurt am Main, 148–174; vgl. etwa Maren Möhring, *Die Regierung der Körper. „Gouvernementalität“ und „Techniken des Selbst“*, in: *Zeithistorische Forschungen*, <https://zeithistorische-forschungen.de/2-2006/4604>.

14 Edward H. Carr, *The Twenty Years Crisis 1919–1939*. London 1939; Hans Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, 4. Aufl. 1967; Martin Wight, *Systems*

diese Ansätze etwa von Kenneth Waltz zum Neo-Realismus weiterentwickelt¹⁵. Darunter subsumierte man seither eine Sicht auf das internationale System als anarchisches Selbsthilfesystem. „Das Staatensystem ist ein dezentralisiertes Wettbewerbssystem ohne Herrschaftsordnung (also an-archisch)“, formulierte Werner Link 2010.¹⁶ Nun sehen auch Realisten oder Neo-Realisten sicherlich eine Verbindung von Macht und Recht. Kaum jemand würde wohl heute noch so hart formulieren wie Georg Schwarzenberger, ein weiterer Pionier des Realismus. In einem ursprünglich 1941 für die alliierte Nachkriegsplanung geschriebenen Buch sah er Völkerrecht im Rahmen von „Recht und Macht“.¹⁷ „Das Völkerrecht als reines Recht der Macht dient nicht nur dem Primat der Machtpolitik, sondern sichert zugleich die Monopolstellung souveräner Staaten als Mitglieder der internationalen Aristokratie“ – was auf die Rolle der Großmächte abzielte. Das Völkerrecht „erklärt Macht und brutale Gewalt für rechtmäßig und ermöglicht eine geschickte ideologische Verschleierung der mit jedem System internationaler Machtpolitik notwendigerweise verbundenen Ungerechtigkeiten“. Sicher steckten hinter dem Urteil des Emigranten Schwarzenberger die Erfahrungen der totalitären Kriegführung der Achsenmächte, aber er diskutierte auch weitere Ansätze internationaler „Regulierungen und Regeln“ bis in die Zeit vor dem Ersten Weltkrieg. Schon für die *Atlantic Charter*, erst recht aber für die Vereinten Nationen hatte er nur Skepsis zu bieten: „Die Ideologie der Vereinten Nationen und die Realität der internationalen Machtpolitik“ hieß ein antithetisch formulierter Abschnitt, in dem er vor einigen „gefährlichen Illusionen“ warnte, wozu auch die Kooperationsmöglichkeiten zwischen totalitären und freiheitlichen Staaten gehörte. Gerade die UN bildete für ihn nur eine Institution für „verschleierte Machtpolitik“.

Diese ganz aus dem Geist des intensiven Ost-West-Konflikts geborene Diagnose kann heute nicht mehr befriedigen. Wenn man sich aber die Diskussionen der Großen Drei über ihre Rolle und die der künftigen Weltorganisation ansieht, dann findet man zeitgenössisch verwandte Vorstellungen über die Gestaltung des Staatensystems. Bei ihren Gipfeltreffen in Teheran und Jalta 1943/45 herrschte zwischen Churchill, Roosevelt und Stalin Konsens, dass die Einigkeit der Großmächte und

of States, Leicester 1967; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, London 1977.

15 Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War – A Theoretical Analysis*, New York 1959, NA 2002.

16 Werner Link, *Macht und Völkerrecht zwischen den beiden Weltkriegen*, in: Ulrich Lappenküper/Reiner Marcowitz (Hg.), *Macht und Recht. Völkerrecht in den internationalen Beziehungen*. Paderborn 2010, 233–250, hier 235; ders., *Der Ost-West-Konflikt. Die Organisation der internationalen Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Stuttgart 1980 und öfter.

17 Georg Schwarzenberger, *Power Politics. A Study of International Society*. 2. Aufl. London 1951 (1941 auf halbem Umfang: mit dem Zusatz „post-war planning“); dt. Ausgabe ders., *Machtpolitik, Eine Studie über die internationale Gesellschaft*, Tübingen 1955, Zit. 132, 390 f., 394.

besonders die ihrer drei Personen zentral sei und den Frieden auf der Welt für die nächsten 50 Jahre sichern solle – also Machtpolitik im Kern, wie er im einvernehmlich beschlossenen Veto zum Ausdruck kam. Darüber hinaus wollte gerade US-Präsident Roosevelt in den künftigen Vereinten Nationen in einem Leitungsgremium (es wurde dann der Sicherheitsrat) nur einige weitere Staaten im Turnus vertreten wissen, während die Vollversammlung nur konsultative Rechte haben sollte. Da war allerdings der sowjetische Diktator skeptisch, ob die kleineren Staaten sich mit einer so dekorativen Rolle zufriedengeben würden.¹⁸

Anders formuliert heißt dies, dass Macht und Recht einander nicht ausschließen, sondern wechselseitig bedingen. Recht bedarf einiger Machtmittel zur Durchsetzung, aber bloße Macht hat in den letzten Jahrhunderten ohne rechtliches Fundament an Bedeutung verloren. Aber welche Funktion beansprucht Recht, im Verhältnis zu Macht zu haben? Was ist Völkerrecht insgesamt? Völkerrechtler pflegen scharfe, aber häufig nicht historisierte Definitionen, die vielfach ihren eigenen Kodifizierungen entsprechen. In Artikel 38 des *International Court of Justice* in Den Haag heißt es zur Grundlage seiner Arbeit:

- „1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:
- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
 - b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
 - c. the general principles of law recognized by civilized nations;
 - d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.
2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto.“¹⁹

Darin liegt eine klare Reihenfolge der Wertigkeit von Grundlagen für Völkerrecht, die von einem Kern fester Konventionen über allgemein akzeptiertes Gewohnheitsrecht bis hin zu subsidiären Lehren der höchstqualifizierten Publizisten – gemeint sein können wohl nur Völkerrechtswissenschaftler. Und schließlich kommen noch Gesichtspunkte der Billigkeit hinzu, also *ad hoc* gefundene Kriterien für einen bestimmten Einzelfall. An der Nennung von „civilized nations“ zeigt sich die

18 Jost Dülffer, Völkerrecht im Ost-West-Konflikt, in: Lappenküper, Marcowitz, 252–269, hier 252–254 (auch in diesem Band).

19 Freundlicher Hinweis von Stephan Hobe: <https://www.icj-cij.org/en/statute> (3.8.2022). Art. 59 bestimmt, dass Urteile des Gerichtshofs nur die Vertragsparteien binden; sie sind also keine allgemein rechtsschöpferischen Akte.

Entstehungszeit der Statuten als Anlage zur UN-Charter. Darüber hinaus bleiben sie sehr vage und lassen Raum für so ziemlich alle Vereinbarungen – wenn sie einen völkerrechtlichen Geist atmen. Das kann man mit einer Kugel und darum gelagerten Schalen veranschaulichen, aber in manchem ist dies selbstreferentiell.

Hilfreicher ist die das internationale Vertragsrecht zusammenfassende *Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT)*. Hier heißt es in Artikel 53:

Treaties conflicting with a peremptory norm of general international law (jus cogens). A treaty is void if, at the time of its conclusion, it conflicts with a peremptory norm of general international law. For the purposes of the present Convention, a peremptory norm of general international law is a norm accepted and recognized by the international community of States as a whole as a norm from which no derogation is permitted and which can be modified only by a subsequent norm of general international law having the same character.²⁰

Auch das ist in manchem selbstreferentiell – Völkerrecht ist, was allgemein als solches anerkannt wird –, aber es lässt Raum für darüber hinaus reichende Abgrenzung von einem *soft law*, das zwar auf Beschlüsse einzelner internationaler Organisationen zurückgeht, aber nicht allgemein anerkannt ist. Völkerrechtler wie Stephan Hobe stellen die Frage, ob dies wirklich noch als Völkerrecht zu bezeichnen sei.²¹ Einem Historiker kommt eine solche Anschauung dennoch entgegen, wenn er auch die überwiegende Betonung von Schriftlichkeit nicht unbedingt überzeugend findet.

Der Begriff der Norm kann an dieser Stelle weiterhelfen. In der Rechtswissenschaft ist es üblich, dass einzelne Rechtsvorschriften in Normen unterteilt werden, dass Recht insgesamt als eine Vielzahl von (miteinander verbundenen) Einzelnormen gedacht wird. Das haben auch Historiker wie Matthias Schulz mit Gewinn auf das lange 19. Jahrhundert angewandt.²² Hierfür lässt sich an die Arbeiten von Heinrich Popitz anknüpfen,²³ der nicht so sehr rechtliche, aber doch soziale Normen

20 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf (8.8.2022).

21 Stephan Hobe, Einführung in das Völkerrecht, Tübingen u. a., 9. Aufl. 2008, 205–208.

22 Matthias Schulz, Normen und Praxis. Das europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815–1860, München 2009; ders., Did Norms Matter in Nineteenth Century International Relations. Progress and Decline in the “Culture of Peace” before World War I, in: Holger Afflerbach, David Stevenson (Hg.), An Improbable War? The Outbreak of World War I and European Political Culture before 1914. New York u. a. 2007, 43–60.

23 Heinrich Popitz, Soziale Normen. Frankfurt am Main 2006, 61–75, zit. 65 u. 67. Ein weiterer Punkt für Popitz, die Tradierbarkeit, kann hier außer Acht gelassen werden – ich verdanke diesen Hinweis Hillard von Thiessen.

allgemein erklärte. Danach begrenzen diese die menschlichen Handlungsmöglichkeiten. Sie müssen immer wieder von neuem gelernt werden, richten sich „an alle Mitglieder eines bestimmten Universums geordneter Beziehungen“. In diesem Zusammenhang lassen sich „Normstrukturen“ unterscheiden, nämlich ein „Gefüge aufeinander bezogener sozialer Rollen“, „die soziale Einheiten (Gruppen, Kollektive) kennzeichnen“. Ihre relative Geltung erkennt man daran, dass Abweichungen durch (oft ganz milde) Sanktionen geahndet werden. Diese Kategorien lassen sich ohne Schwierigkeiten von der individuellen Sicht, die bei Popitz zugrunde liegt, auf die internationale Politik und ein internationales System oder auch mehrere (Sub-)Systeme anwenden. Dieser Ansatz hat zwei Vorteile: Er nimmt nicht nur die Norm als solche in den Blick, sondern auch den Umgang damit, also das normbestimmte soziale Handeln. Und er handelt nicht nur von schriftlich fixierten oder kodifizierten Normen, sondern beachtet auch konstante Handlungsweisen, nämlich die stillschweigend oder implizit erwarteten Handlungsweisen von Akteuren im Rahmen des jeweiligen internationalen Kontextes. Hier setzt auch der Begriff der Regime an, auf den zurückzukommen ist.

Von völkerrechtlichen allgemeinen Verträgen über Vertragsverhandlungen, bilaterale Abmachungen, anerkannten Rechtslehren bis hin zu informellen Absprachen, gemeinsamen Denk- und Handlungshorizonten ergibt sich also ein weites Spektrum an rechtlicher und normativer Rahmung von Handlungen auch und gerade in der internationalen Politik, die mit dem Begriff des Völkerrechts kaum alle noch angemessen zusammengehalten werden können. Wenn somit dieses internationale System in (neo-)realistischen Erklärungsansätzen dominant als ein „dezentrales anarchisches Selbsthilfesystem“ charakterisiert wird, dann meint dies im Kern, dass sich Staaten letztlich selbst um ihre Sicherheit bemühen müssten, da es keine darüber hinaus reichende, allgemeine Instanz der Rechtsdurchsetzung gebe. Dagegen setzt die Betonung von Normierungen den Akzent darauf, dass in der internationalen Politik nicht immer alle Möglichkeiten des Handelns gleichermaßen zur Verfügung standen oder wahrgenommen wurden. Ferner wurden Handlungsoptionen nicht nur aus nationalen, kulturell oder interessenpolitisch geprägten Gründen ergriffen, sondern auch wegen etablierter, erwarteter und damit voraussehbarer Verhaltensweisen in einem gemeinsamen internationalen Umfeld. Diese Sicht stellt also realistische Theorieansätze gleichsam vom Kopf auf die Füße, vom autonomen Akteur auf die Umwelt, in der er handelt.

II Ebenen der Normierung seit dem 19. Jahrhundert

Am Wandel des internationalen Systems der letzten zwei Jahrhunderte lässt sich verdeutlichen, wie sich der Grad an relativ konsensualer Steuerung durch Normen historisch entwickelte, wie Verrechtlichung, Normierung und verlässliche Koope-

ration im globalen System oder in regionalen Subsystemen „funktionierten“. Im Wiener System von 1814/15 manifestierte sich eine Fülle an Normen in einem Ensemble von Verträgen, die einen Kontrast zur vorangegangenen napoleonischen Hegemonialzeit bildeten.²⁴ Es bestand zunächst einmal aus mehreren Verträgen wie der Wiener Schlussakte, der Quadrupelallianz der vier Großmächte und der Heiligen Allianz. Auch wenn letztere von (fast) allen damaligen Staaten oder Staatsführungen gezeichnet wurde, bildete sie bestenfalls temporär einen ideologischen Rahmen. Entscheidend waren die konkreten Verpflichtungen der Großmächte, die sich in einer Militärallianz selbst zu dieser herausgehobenen Rolle ermächtigten, aber damit zugleich auch zu gemeinsamen Aktionen verpflichteten. Friedenswahrung war darin der wesentliche normative Anspruch. Durch Periodizität der Treffen institutionalisierten sie zugleich ihre Rollen.

Ihren Kern hatten diese Verträge zunächst allein in der Friedenssicherung gegenüber Frankreich, das jedoch ab 1818 das Konzert der Mächte ergänzte und ihm damit zu allgemeiner europäischer Bedeutung verhalf. Eine Ausdehnung auf außereuropäische Gebiete fand nicht statt, nachdem der Versuch dazu in den 1820er Jahren mit Blick auf Lateinamerika keine Chance hatte.

Die negativen Seiten sind häufig herausgearbeitet worden: die relative Unterordnung der kleineren, durch formale Souveränität nur unzureichend geschützten Staaten, die ab 1820 zunehmend sozialkonservative bis sozialreaktionäre Aufladung auch gegenüber der Tendenz zu neuen Nationalstaaten und schließlich die politischen und sodann auch militärischen Interventionen in Süd- und Südosteuropa. Zum Kern dieses Konzerts entwickelte sich die Vermeidung eines großen Krieges, eines Krieges der Großmächte untereinander – und in dieser Hinsicht überdauerten diese Normierungen einige Jahrzehnte. „Das Konzert der Großmächte führte eine neue ‚Ebene‘ der diskursiven Regulierung von Konflikten, also des Friedensmanagements, in die Staatengesellschaft ein.“²⁵ Genau dies nennt Matthias Schulz pointiert, aber anachronistisch vordatierend einen „Sicherheitsrat“.

Die Institutionalisierung der periodischen Kongresse endete bereits 1823, aber die Wirksamkeit blieb erhalten. Während die deutsche Frage, rechtlich geregelt durch die Deutsche Bundesakte von 1815, die als Teil der Wiener Kongressakte

24 Anselm Doering-Manteuffel, Vom Wiener Kongress zur Pariser Konferenz. England, die deutsche Frage und das Mächtesystem 1815–1856. Göttingen 1991, 10–13; Wolfram Pyta (Hg.), Das europäische Mächtekonzept: Friedens- und Sicherheitspolitik vom Wiener Kongress 1815 bis zum Krimkrieg 1853, Köln 2009; mit eher machtpolitischem Akzent auf die Hegemonialmächte: Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763–1848*, Oxford 1994, 443–480; klassisch zum ganzen Abschnitt: Francis H. Hinsley, *Power and the Pursuit of Peace. Theory and Practice in the History of Relations between States*, Cambridge 1963.

25 Schulz, Normen, 3.

Teil des europäischen Normensystems blieb, vorerst stagnierte, fanden die wichtigsten politischen, auch militärischen Auseinandersetzungen an der europäischen Peripherie statt: Die Frage: Stabilisierung, Abspaltungen oder Teilungen des Osmanischen Reiches – eine Erbschaft schon aus dem 18. Jahrhundert – blieb das zentrale und bis 1856 nicht normativ geregelte Problem. Zu diesem Zeitpunkt wurde das Osmanische Reich zwar ins europäische Konzert aufgenommen, jedoch ohne dadurch seinen Objektcharakter grundsätzlich zu verlieren.

Erst der Krimkrieg 1853–1856 stellte den großen Fast-Weltkrieg im Jahrhundert zwischen 1815 und 1914 dar, als das Normensystem, soweit es den allgemeinen Frieden gesichert hatte, zusammenbrach. Dieser große Krieg blieb nicht durch ein gemeinsames Normbewusstsein auf die Halbinsel Krim (und wenige andere Gebiete) begrenzt, sondern eher durch akzidentielle Faktoren.²⁶ Ohne dass die Normen von 1815 formal aufgehoben waren, wurden sie in dieser Zeit obsolet. Der Pariser Frieden von 1856 schuf keine neuen vertraglichen Regelungen. Man begnügte sich mit einzelnen Vereinbarungen über die durch den Krieg aufgeworfenen Fragen, unter denen die Neutralisierung des Schwarzen Meeres als gravierendste machtpolitische Einschränkung Russlands nur 15 Jahre aufrechterhalten wurde.

Dass auch im Anschluss keine neue Normenordnung zustande kam, hatte wesentlich mit der preußisch-deutschen Politik zu tun, in der Otto von Bismarck gerade europäisch konzertierte Regelungen etwa des deutschen Einigungsprozesses verhinderte. Kriege fanden nach wie vor statt, jedoch immerhin keine Kriege zwischen mehreren Großmächten. Die zahlreichen Eskalationsprozesse in Richtung auf eine militärische Konfrontation, die dann doch je vermieden wurde, bezogen sich auf Europa, aber für einige Jahrzehnte verstärkt auf außereuropäische Gebiete²⁷. Diese Vermeidung eines großen Krieges hatte wenig mit Normen zu tun, wohl aber mit gesellschaftlicher Stabilität der Mächte und einer Scheu vor den materiellen wie kulturellen Folgen. Die Probe aufs Exempel lieferte die Vorgeschichte der ersten Haager Friedenskonferenz von 1899,²⁸ als weder die zuvor angestrebte Rüstungsbegrenzung zustande kam noch insgesamt ein neues Regime der geregelten Kooperation für das Staatensystem. Die dann vereinbarten und neu kodifizierten Normen zu Schiedsgerichtsbarkeit und sonstiger Konfliktbeilegung wurden von den Mächten vorab darauf überprüft, dass sie auch ja nicht die machtstaatliche Handlungsfreiheit beeinträchtigten. Grundsätzlich beruhte die Staatenordnung

26 Zu denken ist hier vor allem an das machtegoistische Bestreben Preußens, sich aus einem Krieg herauszuhalten, welcher sein Territorium zum Schlachtfeld machen konnte.

27 Jost Dülffer, Martin Kröger, Rolf-Harald Wippich, *Vermiedene Kriege. Deeskalation von Konflikten der Großmächte zwischen Krimkrieg und Erstem Weltkrieg (1856–1914)*, München 1997.

28 Jost Dülffer, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 in der internationalen Politik*, Frankfurt am Main 1981.

von 1815 mit abnehmender Kraft auf der Selbstbindung der Großmächte. Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Wiener Ordnung gab es letztlich durch Erzwingung durch die anderen Mächte und das hieß: Kriegsdrohung oder Krieg.

Auf einer *zweiten* Ebene, die man als Regimestrukturen charakterisieren kann, brachte das Jahrhundert vor dem Ersten Weltkrieg dennoch und gegenläufig zu dieser allgemeinen Entwicklung eine Vielzahl von Rechts- und Normensetzungen. *Zunächst* einmal waren dies allgemein gültige vertragliche Regelungen über den Status von Territorien und Staaten. Die Inkorporierung der Akte des Deutschen Bundes in die Wiener Kongressakte von 1815, inklusive möglicher politischer Gestaltungsmerkmale Deutschlands, gehörte dazu. Die Vereinbarung der belgischen Neutralität 1839 bildete ebenso wie die Konventionen über die Schleswig-Holstein-Frage nach 1848 oder die Vereinbarung zur Neutralisierung des Schwarzen Meeres 1856 solche völkerrechtlichen Verpflichtungen. Die Durchsetzungsmöglichkeiten neben der Selbstbindung waren dieselben wie die bereits genannten, aber die Sorge vor Sanktionen bei Übertretung bestimmte doch das Verhalten im Staatensystem. So beanspruchten einzelne Mächte immer einmal wieder in der deutschen Frage ein konzertiertes Mitwirkungsrecht; aber spätestens die Revolution von 1848 zeigte, dass die gesamteuropäischen Machtverhältnisse dies nicht (mehr) zuließen.

Die Verletzung der belgischen Neutralität 1914 durch die Reichsleitung in Berlin sicherte *sodann* für die britische Innenpolitik die Begründung für den Eintritt in den Krieg und auch der deutsche Reichskanzler zeigte sich öffentlich durchaus dieser Rechtsverletzung bewusst. Entschuldigt wurde sie von Theobald von Bethmann Hollweg mit der Notwendigkeit rascher Vorwärtsverteidigung,²⁹ eine Begründung, die auch im internationalen Diskurs als Ausnahme von übernommenen Verpflichtungen üblich war. Dazu kamen bei anderen Gelegenheiten die Klauseln auch in Verträgen, die einen Vorbehalt bei der Bedrohung von vitalen Interessen oder bei Ehrenfragen vorsahen – eine rechtlich verbiefte potenzielle Überschreitung von vereinbarten Normen.

Auf einer *dritten* Ebene stehen Konventionen, welche das Verhalten von Staaten regelten, zumeist als Kriegsvölkerrecht und humanitäres Völkerrecht bezeichnet. Das reichte vom Verbot der Sklaverei als regulative Norm auf dem Wiener Kongress 1815 über die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 bis hin zur umfangreichen Kodifizierung des Kriegsrechts in zwei Etappen auf den Haager Friedenskonferenzen 1899 und 1907. Auf letzterer wurden allein dreizehn einschlägige Verträge mit einer Vielzahl von Einzelregelungen geschlossen, von der Nichtanwendung von Gewalt bei

29 „Wir sind jetzt in der Notwehr; und Not kennt ein Gebot. ... Meine Herren, das widerspricht den Geboten des Völkerrechts. Das Unrecht – ich spreche offen –, das Unrecht, das wir damit tun, werden wir wieder gutzumachen suchen, sobald unser militärisches Ziel erreicht ist.“ – Schulthess' Europäischer Geschichtskalender, NF 30, 1914, München 1917, 384.

der Eintreibung von Vertragsschulden bis zum Verbot selbsttätiger unterseeischer Kontaktminen.

Auch wenn diese Normen verbindlich vereinbart und zumeist national ratifiziert wurden, so wurden doch gerade – ohne Anerkennung der Relativierung – die Vitalinteressen- und Ehrenklauseln im Vorfeld zum Thema. 1909 wurde in Erweiterung der Haager Regelungen und als Äquivalent zur *Haager Landkriegsordnung* in London eine Seerechtskonvention vereinbart, die jedoch von einem der wichtigsten Protagonisten, Großbritannien, vor dem Weltkrieg nicht ratifiziert wurde, konnte sie doch die Optionen künftiger britischer Seekriegführung beeinträchtigen.³⁰ Die genannten Beispiele zeigen, wie ernst und wie verbindlich völkerrechtliche Vereinbarungen eingeschätzt wurden: Rechtliche Verpflichtungen enthielten soziale Normen, die mit Bedacht übernommen wurden.

Mit dem Übergang von traditionellen Gesellschaften zu komplexeren und stärker technisierten entstand auf einer *vierten* Ebene aus nationalem, in den internationalen Bereich übergreifender Bedarf, ein *set* an neuen Normen, an Normierung im Sinne der Zweckmäßigkeit und der internationalen Kommunikation, Produktion und des Warenaustauschs. Sie standen im Schnittpunkt von Recht, Technik und Wirtschaft und unterlagen seither nicht der Dichotomie von Recht und Unrecht, wurden aber dennoch weitgehend als bindend akzeptiert.³¹ Wer sich nicht an einheitliche Schraubengewinde hält, hat möglicherweise Schwierigkeiten, solche Produkte auf dem Weltmarkt zu verkaufen. Das war die Grundlage der jeweiligen Selbstverpflichtung. Hier griff ein „mehrfach vernetzter Pluralismus: Internationale Staatengemeinschaft, Wissenschaft, Industrie, Parlament und Verwaltung“ bildeten diese technischen Normen in Interaktion aus. Universal wurde dennoch nicht alles: Auch wenn der Urmeter in verschiedenen internationalen Konventionen sogar physisch normiert wurde, hat sich bis in die Gegenwart hinein auf der praktischen Verkehrsebene neben diesen Maßeinheiten auch die der Meilen gehalten. Seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhundert wuchs der Trend zur Normierung auf dieser Ebene explosionsartig an. Wenn dies auch von einigen Autoren als Teil einer zunehmenden „Verrechtlichung der internationalen Beziehungen“ angesehen wird, so bedeutete dies aber doch besser im Kern eine technische Zweckmäßigkeit.³²

Viele dieser technischen Normierungen hatten ihren Ursprung in Kongressen und Konferenzen, die jetzt nicht mehr als monarchische oder diplomatische Events

30 Alexander Rindfleisch, *Zwischen Kriegserwartung und Verrechtlichung. Die internationalen Debatten über das Seekriegsrecht 1904–1914*, Norderstedt 2012.

31 Milos Vec, *Recht und Normierung in der Industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung in Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung*, Frankfurt am Main 2006, 3.

32 Vec, 385, 104 ff.; Martin Geyer, Johannes Paulmann (Hg.), *The Mechanics of Internationalism*, Oxford 2002.

zusammenfanden, sondern zivilgesellschaftliche Akteure organisierten. Während die genannten Normierungen zum Teil zivilgesellschaftlich vorstrukturiert waren und erst danach zu intergouvernementalen Abkommen führten (sie wurden vielfach von entsprechenden Organisationen – IGOs – überwacht), setzten etwa seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts verstärkt auch transnationale Konferenzen und daraus folgend die Bildung von internationalen Vereinen und Assoziationen für ganz andere gesellschaftliche Bereiche wie Soziales und Kultur ein. Dies bildet eine *fünfte Ebene*. Man mag hierfür ein *annus mirabilis* um 1864/65 etwa mit der Internationalen Arbeiterassoziation und der Gründung des *Internationalen Komitees vom Roten Kreuz* erkennen, kann dies aber auch 1889 ansetzen, als die *Sozialistische Internationale* (neu) gegründet wurde, sich die *Interparlamentarische Union* bildete und die Pazifisten auf einem Kongress einen Dachverband institutionalisierten.³³ Hier ging es zumeist nicht unmittelbar um Normen, sondern um auf Wert(-ordnung)en beruhende politische Ziele, welche Gesellschaften und/oder internationale Politik auf eine andere Basis stellen sollten. Auch wenn die Abgrenzung von IGOs und diesen *Non Governmental Organizations* fließend war, beeinflussten diese je unterschiedlich innergesellschaftliche wie internationale soziale Normen. Ansätze zu einem Lobbyismus bis hin zu den normsetzenden Staatenkonferenzen lassen sich feststellen. In Den Haag 1899 und 1907 etwa traf sich in geselliger Verschränkung mit Regierungsvertretern und Journalisten ein breites Spektrum an Pazifisten, internationalen Juristen und Lebensreformern sowie Vertretern einer Vielzahl von partikularen Interessen,³⁴ die nicht primär auf die Völkerrechtskodifikation, sondern eher auf die Umkehr zu einer grundsätzlich anderen Politik abzielten – eine Suche nach neuen Normen also.

Die meisten der bislang genannten Ebenen entstanden im europäischen Rahmen, jedoch entwickelte sich auch die Normen- und Rechtsetzung zu einem zunehmend globaleren Projekt. Das galt weniger für die Systemebene, sondern für die weiteren genannten Kategorien, in denen immer mehr (selbständige) Staaten aus der gesamten Welt vertreten waren. Auf der Ersten Haager Konferenz trafen sich neben fast allen europäischen Staaten nur wenige außereuropäische wie USA, China, Siam. In der zweiten Haager Konferenz waren aus 26 Teilnehmerstaaten 46 geworden – es fand der Zusammenschluss des europäisch geprägten mit dem interamerikanischen Rechtssystem statt. Außereuropäische Gebiete und Staaten waren im *Ius Publicum*

33 Madeleine Herren, *Internationale Organisationen seit 1865. Eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung*, Darmstadt 2009, 18 f. (1864/65); Holger Nehring, *Transnationale soziale Bewegungen*, in: Jost Dülffer, Wilfried Loth (Hg.), *Dimensionen internationaler Geschichte*, München 2012, 129–150.

34 Madeleine Herren/Cornelia Knab, *Die Zweite Haager Friedenskonferenz und die Liberalisierung des politischen Informationsmarktes*, in: *Die Friedenswarte* 82, Heft 4, 2007, 51–64.

Europaeum nie ganz rechtlos gewesen,³⁵ nunmehr wurden aber aus ihnen und ihren Vertretern zunehmend handelnde Subjekte. An dem *First Universal Races Congress* 1911 in London waren viele Vertreter aus außereuropäischen Gebieten beteiligt, er war mit seinen 2100 Teilnehmern tatsächlich annähernd universal aufgestellt.³⁶ Darüber hinaus waren besonders aus außereuropäischen Staaten neben Regierungen eine Fülle an Völkerrechtlern, anderen Wissenschaftlern, Vertretern unterdrückter Gesellschaften etc. zusammengekommen.

III Kontinuitäten und Wandel im 20. Jahrhundert

Durch die beiden Weltkriege des 20. Jahrhunderts veränderte sich das Normengefüge nachhaltig. Diese Kriege bedeuteten in unserem Zusammenhang zunächst einmal einen Zusammenbruch der dem internationalen Staatensystem zugrunde liegenden Rechts- und Normensysteme. Beide Kriege hatten globale Implikationen und trugen schon dadurch zur machtpolitischen Dezentralisierung Europas bei. Der Zusammenbruch eines Kerns von internationalem Recht ließ dieses Recht als solches dennoch nicht obsolet werden. Die jeweiligen Kriegsparteien waren über weite Strecken bemüht, ihre Kriegshandlungen auch durch Berufung auf geltendes Völkerrecht zu legitimieren. Einen vollständigen Zusammenbruch des Völkerrechts gab es dennoch nicht.

Einige Waffensysteme wurden nicht eingesetzt (Giftgas im Zweiten Weltkrieg), bei der Behandlung von Kriegsgefangenen gab es Gründe der Zweckmäßigkeit, etwa um keine Repressalien der Gegenseite zu provozieren. Staatliche Friedensinitiativen zur Beendigung des Krieges ohne militärische Entscheidung gab es in beiden Weltkriegen und zumal im Ersten enthielten sie jeweils Angebote zur Wiederherstellung von verletztem Recht. Zwischen den Kriegslagern brach die Zusammenarbeit von IGOs und vielen NGOs weitgehend ab, jedoch wurden gerade die technischen, aber auch sozialen Normen weiter beachtet. Gelegentlich bildeten sich auch zivilgesellschaftliche NGOs, die über die Kriegsparteien hinweg eine Basis für die Kriegsbeendigung suchten, wie es etwa die Stockholmer Friedenskonferenz der *Sozialistischen Internationale* 1917 unternahm. Darüber hinaus entstanden im Ersten Weltkrieg in beiden großen Lagern, im Zweiten Weltkrieg vornehmlich auf Seiten der späteren Siegerkoalition nicht nur innergesellschaftliche, sondern auch transnationale Initiativen, die auf eine andere und neue Weltordnung zielten, die nicht zuletzt durch Völkerrecht bestimmt werden sollte.

35 Jörg Fisch, *Die europäische Expansion und das Völkerrecht*. Stuttgart 1984; ders., *Krieg und Frieden im Friedensvertrag*. Stuttgart 1979; ders., *Völkerrecht*, in: Dülffer, Loth, 151–168.

36 Gabriele Schirbel, *Strukturen des Internationalismus. First International Races Congress. Der Weg zur Gemeinschaft der Völker*, London 1911, 2 Bde., Münster 1991.

Diese Initiativen trugen wesentlich dazu bei, dass die konkreten Friedensregelungen, die von Regierungen getroffen wurden, neue völkerrechtliche Vereinbarungen enthielten. Der „war to end all wars“ (H. G. Wells 1914) sollte nicht nur auf der militärischen Niederwerfung beruhen, sondern jeweils zu einer anders gearteten neuen internationalen Ordnung führen, welche Kriege wie die gerade geführten in Zukunft verhindern sollte. Beide Male wurde diese Ordnung von den Großmächten in Verhandlungen vorstrukturiert und sodann von der weiteren Staatengemeinschaft, zunächst unter Ausschluss der besiegten Kriegsgegner, in Vertragsformen gegossen. Aber weder erreichte der Völkerbund jemals, noch die UNO in den ersten Jahrzehnten eine zentrale Rolle in der Gestaltung des internationalen Systems. Auch angesichts mangelnder Universalität erkannten die Großmächte den Völkerbund nie als zentrale rechtliche Regelungsinstanz an. Gerade in den Hoch-Zeiten seiner Wirkung schlossen vier europäische Großmächte eines der bedeutsamsten Abkommen 1925 in Locarno lieber außerhalb. Das ging grundsätzlich bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges so weiter.

Wie dargelegt blieb auch nach dem Zweiten Weltkrieg bis in die Gegenwart die Dominanz der Großmächte u. a. durch deren ständigen Sitz im Weltsicherheitsrat festgeschrieben und damit auch ihre – auch unabhängig davon ausgeübte – Rolle im internationalen System. Darüber hinaus nahmen die regionalen, vielfach Kontinente umfassenden Integrationsverträge zu. Die (west-)europäische Integration bildet hier nur das am tiefsten die herkömmlichen Staatenbeziehungen auf fast allen Ebenen durchdringende und zunehmend dichter werdende Normensystem; in allen anderen Kontinenten und in einer unabsehbaren Fülle von Regionen entwickelten sich gleichfalls spezifische Rechts- und Normensysteme.

Wenn gerade im Zuge der europäischen Integration supranationale Züge entstanden, welche das Feld internationaler Beziehungen erweiterten, so nahm auch die Dichte der Regulierungen und Normierungen auf allen anderen der für das 19. Jahrhundert unterschiedenen Ebenen zu. Als Indiz mag gelten, dass man für 1874 32 transnationale Nichtregierungsorganisationen zählte, 1914 aber schon 466. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges handelte es sich bereits um 1083 NGOs, während man um die Jahrtausendwende zwischen 1500 und 2000 zählte. Nach anderen Quellen stieg die Zahl der NGOs sogar zwischen 1972 von 2795 auf 1984 12.686, die der *Intergovernmental Organizations* im selben Zeitraum von 1530 auf 2795.³⁷ Auch wenn die Zahlen stark abweichen, geht es hier nur um den Trend, dass neue Felder gesellschaftlicher Interaktion auch eine Fülle neuer rechtlicher Verpflichtungen und Normen mit sich brachten.

37 Die ersten Zahlen zit. b. Nehring (Anm. 33) (nach Chatfield), die zweiten nach: Mark Atkinson Lawrence, *Containing Globalization: The United States and the Developing World in the 1970s*, in: Niall Ferguson u. a. (Hg.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*. Cambridge, Mass. 2010, 205–222, hier 213.

IV Regime und Normen am Beispiel von Menschenrechten

Organisationen mit ihrer Verpflichtung auf Normen bilden jedoch nur einen Teil der sehr viel weiter zu fassenden Beziehungsgeflechte ab, für die sich in den letzten dreißig Jahren der Begriff Regime eingebürgert hat. Das sind nach einer klassischen Definition:³⁸

sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for actions. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice.

Prinzipien, Regeln und Entscheidungsprozeduren werden definitorisch von Normen geschieden, können aber in dem verwandten Rahmen der sozialen Praxis normierten Handelns durchaus unter dem Begriff der Norm einbezogen werden. Auch wenn die meisten Regimeansätze von staatlichem Handeln ausgehen³⁹, finden sich diese „standards of behavior“ auch und gerade in der noch lockeren Form der nicht-institutionalisierten Verhaltensweisen in internationalen Systemen der jüngeren Geschichte wieder. Regime beinhalten dann in einem weiteren Sinne funktionale Herangehensweisen an sektorale Politikbereiche, in denen bestimmte Normen explizit oder implizit gelten. Das kann ein lohnender Ansatz für Internationale Geschichte sein.

Am Beispiel von Menschenrechten lässt sich das im Folgenden in Umrissen zeigen. Dass man seit der Antike und auch in anderen Kulturen von Menschenrechten sprach, kann hier nur konstatiert werden. Mit den atlantischen Revolutionen in Nordamerika und in Frankreich und deren entsprechenden Erklärungen der Menschenrechte begann eine neue Phase innerstaatlicher Programmatik in diesen Fragen.⁴⁰ Schon hier wurde deutlich, dass es sich nicht um einen festen Kanon, sondern um ein je auszuhandelndes programmatisches Set an Normen handelte, die situativ ergänzt, neu betont oder auch reduziert wurden. Das war und blieb seither

38 Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences. Regimes as Intervening Variables*, in: ders. (Hg.), *International Regimes*, Ithaca 1983, 1–21, hier 2; Volker Rittberger, Andreas Kruck, Anne Romund, *Grundzüge der Weltpolitik. Theorie und Empirie des Weltregierens*. Wiesbaden 2010, bes. 196–202.

39 Etwa Harald Müller, *Die Chance der Kooperation. Regime in den internationalen Beziehungen*. Darmstadt 1993, 26 f.; Andreas Hasenclever, Peter Mayer, Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, 2. Aufl. Cambridge 1997, 1–7.

40 Zum erweiterten Rahmen: Lynn Hunt, *Inventing Human Rights. A History*, New York 2008.