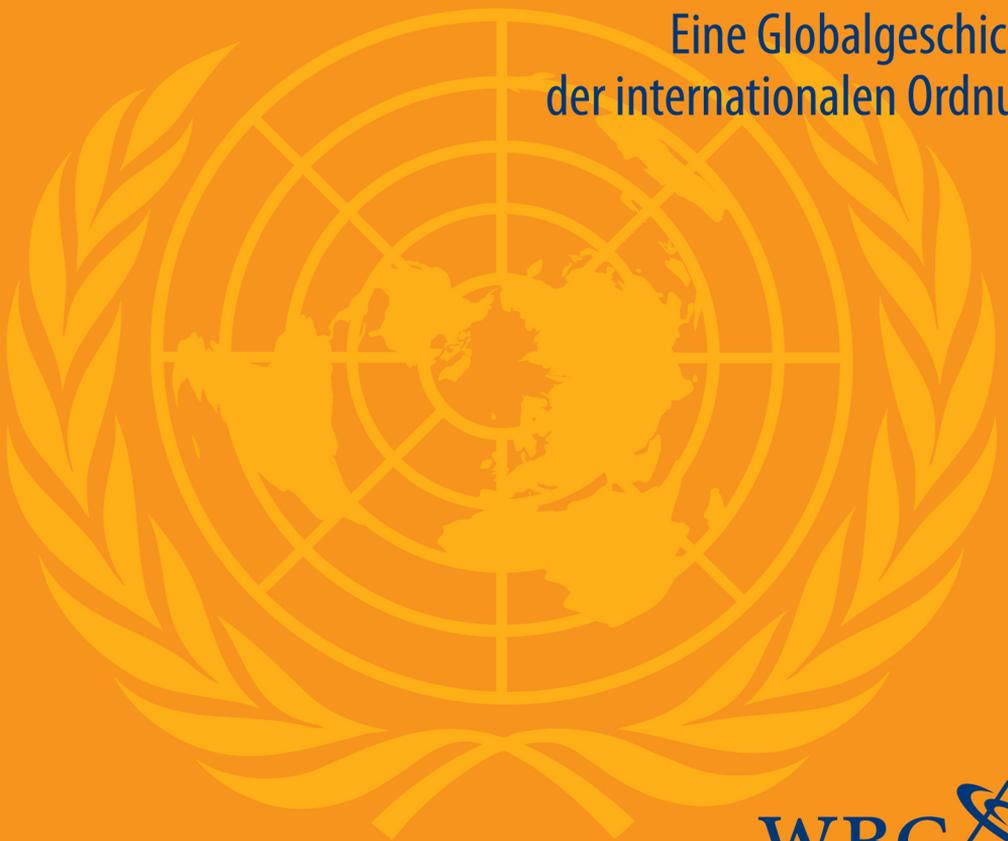


GESCHICHTE
KOMPAKT

Madeleine Herren

Internationale Organisationen seit 1865

Eine Globalgeschichte
der internationalen Ordnung



WBG 
Wissen verbindet

Geschichte kompakt

Herausgegeben von

Kai Brodersen, Martin Kintzinger, Uwe Puschner, Volker Reinhardt

Herausgeber für den Bereich *Neuzeit*:

Uwe Puschner

Berater für den Bereich *Neuzeit*:

Walter Demel, Merith Niehuss, Hagen Schulze

Madeleine Herren

Internationale Organisationen seit 1865

Eine Globalgeschichte
der internationalen Ordnung

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig.
Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen,
Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in
und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

© 2009 by WBG (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), Darmstadt
Die Herausgabe des Werkes wurde durch
die Vereinsmitglieder der WBG ermöglicht.
Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier
Einbandgestaltung: schreiberVIS, Seeheim
Satz: Lichtsatz Michael Glaese GmbH, Hemsbach
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.wbg-wissenverbindet.de

ISBN 978-3-534-20365-9

Elektronisch sind folgende Ausgaben erhältlich:
eBook (PDF): 978-3-534-71477-3
eBook (epub): 978-3-534-71478-0

Inhaltsverzeichnis

Geschichte kompakt	VII
I. Einleitung	1
1. Internationale Ordnung und Globalgeschichte	1
2. Definitionen, Entwicklungsmodelle und Zäsuren	4
a) Staaten und internationale Ordnung	6
b) Personen: Epistemische Gemeinschaften und globale Zivilgesellschaft	8
c) Ziele: Globale Informationsvermittlung	12
d) Geschichte als Ordnungsmacht: Reflexionen über Verschweigen und Vergessen	13
II. Internationale Organisationen im langen 19. Jahrhundert	15
1. Vom Wiener Kongress zur Internationalen Telegraphenunion	15
2. Vom Einzelfall zur Struktur: 1864/1865 – das Annus mirabilis internationaler Organisationen	18
a) Die Internationalisierung der staatlichen Verwaltung	19
b) Semioffizielle Arrangements, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Krieg	23
3. Internationalisierung und Imperialismus (1884–1900)	26
a) Die Internationalisierung westlicher Eigentumsrechte	27
b) Die Erfindung des internationalen Staates	29
4. Globale Vernetzung in der unmittelbaren Vorkriegszeit	32
a) Im Spannungsfeld von alter und neuer Diplomatie: die Weltwirtschaftskonferenz in Mons und die Haager Friedenskonferenzen	34
b) Neue Themen, neue Staaten: internationale Organisation am Vorabend des Ersten Weltkrieges	37
5. Themen und Personen – das Jahrhundert des Internationalismus	42
a) Die „Flutwelle des Internationalismus“	43
b) Internationalisten: Luftmenschen und internationale Beamte	46
III. Streitbare Verwandtschaft: Der Völkerbund	50
1. Vom Ersten Weltkrieg zur Gründung des Völkerbunds	50
2. Die neuen Strukturen internationaler Ordnung	54
a) Der Völkerbund: staatliche Organisation politischer und sozialer Friedenssicherung	60
b) Internationale Zivilgesellschaft und korporatistische Interessenvertretung	63
3. Internationale Ordnung und politische Fragmentierung (1919–1939)	65
a) Die internationale Organisation der Wirtschaft	67

b) Manchukuo: staatliche Anerkennung durch die Hintertüre	71
4. The Dark Side: totalitäre Organisation und Zweiter Weltkrieg	73
a) Die Deutsche Kongress-Zentrale: die Organisation nationalsozialistischer Netzwerke	74
b) Die totalitäre Internationale	77
5. Themen und Personen:	
Der Neue Mensch und die Faszination der Maschine	79
a) Kulturpolitik und geistige Zusammenarbeit	81
b) Der Neue Mensch als politischer Grenzgänger	82
IV. Internationale Organisation im Kontext der Vereinten Nationen	85
1. Vom Zweiten Weltkrieg zur Gründung der Vereinten Nationen	86
2. Die Struktur internationaler Ordnung nach dem Zweiten Weltkrieg	91
a) Parallelorganisationen und geteilte Begrifflichkeit: Strukturen internationaler Ordnung 1946–1989	94
b) Strukturen internationaler Organisation im 21. Jahrhundert: Erweiterung des Völkerrechts, multistakeholder partnerships, Translation der Kernbegriffe	97
3. Kalter Krieg und internationale Ordnung	103
a) Die Vereinten Nationen im Spannungsfeld von Dekolonisierung und Unabhängigkeit	104
b) Grenzübergreifende Proteste und transnationale soziale Bewegungen	108
4. Internationale Organisationen im 21. Jahrhundert	114
a) Die neue Bedeutung der NGOs	116
b) Neoliberalismus und Transkulturalität: die Suche nach der neuen Begrifflichkeit	121
5. Themen und Personen	124
a) Westliche Opposition und Dekolonisierung	125
b) Neue Themen: Biopiraterie und Götter mit Rechtsanspruch	127
Auswahlbibliographie	130
Sachregister	133
Namensregister	135

Geschichte kompakt

*In der Geschichte, wie auch sonst,
dürfen Ursachen nicht postuliert werden,
man muss sie suchen. (Marc Bloch)*

Das Interesse an Geschichte wächst in der Gesellschaft unserer Zeit. Historische Themen in Literatur, Ausstellungen und Filmen finden breiten Zuspruch. Immer mehr junge Menschen entschließen sich zu einem Studium der Geschichte, und auch für Erfahrene bietet die Begegnung mit der Geschichte stets vielfältige, neue Anreize. Die Fülle dessen, was wir über die Vergangenheit wissen, wächst allerdings ebenfalls: Neue Entdeckungen kommen hinzu, veränderte Fragestellungen führen zu neuen Interpretationen bereits bekannter Sachverhalte. Geschichte wird heute nicht mehr nur als Ereignisfolge verstanden, Herrschaft und Politik stehen nicht mehr allein im Mittelpunkt, und die Konzentration auf eine Nationalgeschichte ist zugunsten offenerer, vergleichender Perspektiven überwunden.

Interessierte, Lehrende und Lernende fragen deshalb nach verlässlicher Information, die komplexe und komplizierte Inhalte konzentriert, übersichtlich konzipiert und gut lesbar darstellt. Die Bände der Reihe „Geschichte kompakt“ bieten solche Information. Sie stellen Ereignisse und Zusammenhänge der historischen Epochen der Antike, des Mittelalters, der Neuzeit und der Globalgeschichte verständlich und auf dem Kenntnisstand der heutigen Forschung vor. Hauptthemen des universitären Studiums wie der schulischen Oberstufen und zentrale Themenfelder der Wissenschaft zur deutschen und europäischen Geschichte werden in Einzelbänden erschlossen. Beigefügte Erläuterungen, Register sowie Literatur- und Quellenangaben zum Weiterlesen ergänzen den Text. Die Lektüre eines Bandes erlaubt, sich mit dem behandelten Gegenstand umfassend vertraut zu machen. „Geschichte kompakt“ ist daher ebenso für eine erste Begegnung mit dem Thema wie für eine Prüfungsvorbereitung geeignet, als Arbeitsgrundlage für Lehrende und Studierende ebenso wie als anregende Lektüre für historisch Interessierte.

Die Autorinnen und Autoren sind in Forschung und Lehre erfahrene Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Jeder Band ist, trotz der allen gemeinsamen Absicht, ein abgeschlossenes, eigenständiges Werk. Die Reihe „Geschichte kompakt“ soll durch ihre Einzelbände insgesamt den heutigen Wissensstand zur deutschen und europäischen Geschichte repräsentieren. Sie ist in der thematischen Akzentuierung wie in der Anzahl der Bände nicht festgelegt und wird künftig um weitere Themen der aktuellen historischen Arbeit erweitert werden.

Kai Brodersen
Martin Kintzinger
Uwe Puschner
Volker Reinhardt

I. Einleitung

1. Internationale Ordnung und Globalgeschichte

Die Welt der Gegenwart zeichnet sich durch ein dichtes Netz von globalen, grenzübergreifenden Aktivitäten aus, zu denen die ungeheure Zahl von über 61.100 internationalen Organisationen ebenso beiträgt wie die Veranstaltung internationaler Konferenzen und Kongresse. Der stolze Hinweis auf die Partizipation an internationalen Organisationen gehört zur Selbstdarstellung moderner Außenministerien, und das politische Potenzial von Nichtregierungsorganisationen in der ganzen Breite zwischen WEF-Gegnerschaft und Olympischen Spielen prägt das heutige Verständnis von Internationalität. Angesichts dieser vielfältigen und weltumspannenden Netzwerke ist die Anzahl der derzeit 193 von der UNO anerkannten souveränen Staaten lächerlich gering – und dennoch gibt es keinen Grund, von einem Ende des Nationalstaates zu sprechen.

In diesem Spannungsfeld zwischen Grenzüberschreitung und nationaler Abgrenzung hat sich ein eigenständiges Forschungsgebiet entwickelt, dessen intellektuelle Brisanz sich im angelsächsischen Sprachraum hinter einem fehlenden Plural versteckt: „international organisation“. Dieses Forschungsgebiet setzt sich auch mit internationalen Organisationen auseinander – weit mehr aber mit den Grundsätzen der internationalen Organisation, der internationalen Ordnung. Von zunehmender Bedeutung sind globale Steuerungsmechanismen, die als Global Governance Globalisierungsprozesse zu verstehen helfen. Als Entwicklung internationaler Ordnungsvorstellungen verstanden, ist Internationale Organisation ein Spezialgebiet des Faches Internationale Beziehungen und damit keine historische, sondern eine politikwissenschaftliche Disziplin. Warum also sollten sich Historiker und Historikerinnen mit internationaler Organisation auseinandersetzen? Welcher Erkenntnisgewinn ist zu erwarten und wie unterscheidet sich eine historische Analyse von der reichhaltigen sozialwissenschaftlichen Literatur?

Zum einen ist eine Geschichte der internationalen Ordnung als mögliches Kernthema einer derzeit diskutierten, zeitgemäßen Globalgeschichte geeignet. Zum anderen bieten Überlegungen zur historischen Entwicklung der internationalen Ordnung einen geeigneten Einstieg zur Frage, wie eine moderne Geschichtswissenschaft Globalisierungsprozesse thematisiert und sich dabei mit ihrer eigenen (nationalen) Vergangenheit auseinandersetzt.

Die vielseitig vernetzte Welt der Gegenwart sucht ihre Herkunft in einer Globalgeschichte, die sich deutlich von einer Weltgeschichte imperialistischer Eroberung und einer eurozentrischen Universalgeschichte unterscheidet. Die Geschichtswissenschaft ist als akademische Disziplin im 19. Jahrhundert entstanden und hat lange die Geschichte der (europäischen) Nationen erzählt, als identitätsbildende Nationalgeschichte ebenso wie als Prognose, dass mit der imperialistischen Expansion der Nationalstaaten das letzte Stadium des Kapitalismus ausgebrochen sei. Kein Historiker wird daran zweifeln, dass die Schaffung des Nationalstaates die Neuzeit prägt – aber zusehends setzt sich die Vorstellung durch, dass die begrenzte Ordnung

Geschichte der
Grenzüberschreitungen

der Nation schon allein unter dem Druck weltwirtschaftlicher Verflechtung zwangsläufig eine Vervielfältigung von Grenzüberschreitungen nach sich zieht. Christopher Bayly schlägt eine Globalgeschichte vor, die statt der einen, an Europa gemessenen fortschrittgerichteten Erfolgsgeschichte ein polyzentrisches Entwicklungsmodell aufzeigen soll, geprägt von der Gleichzeitigkeit grenzüberschreitender Vernetzung und nationaler Abgrenzung. Andere Historiker und Historikerinnen sind dabei, die Lektion der postkolonialen Debatten zu lernen und verstehen Geschichte als „entangled“ oder „shared histories“, als „histoire croisée“ und „connected history“. In diesen Debatten hat seit dem Ende des Kalten Kriegs ein langer Abschied von der Vorstellung der Universalgeschichte des 19. Jahrhunderts begonnen. Was bleibt, ist eine Geschichtsschreibung, die ihre eigenen Ordnungsvorstellungen kritisch reflektiert und immer wieder die Frage stellt, was denn geschichtlich bedeutsam wird, was verloren und vergessen geht, wie unterschiedliche ‚Geschichtlichkeiten‘ miteinander konkurrieren, welche Geschichten sich Gesellschaften und Kulturen erfinden. Solche Überlegungen mögen abstrakt erscheinen, sind aber die unabdingbare Voraussetzung, um internationale Organisation als historischen Prozess fassen zu können. Der Gegensatz zwischen Weltgeschichte und neuer Globalgeschichte lässt sich am wandelnden Verständnis ihres Kernbegriffs deutlich machen: Die wissenschaftliche Einführung des Begriffs „internationale Organisation“ wird dem schottischen Völkerrechtler James Lorimer (1818–1890) zugeschrieben. Lorimer betonte allerdings mit dieser Begriffsprägung weniger die Kooperation, sondern die Differenz zwischen unabhängigen Staaten. Was zwischen – *inter* – Nationen passiert, ist in der Vorstellung Lorimers ein durch das Völkerrecht geregelter und durch die Diplomatie formalisierter Spezialfall und im Übrigen ein politisches Feld, das exklusiv von den souveränen Staaten des christlichen Abendlandes zu beanspruchen sei – unter Ausschluss von so genannten ‚unzivilisierten‘ und ‚barbarischen‘ Staaten.



Der westliche Blick des Völkerrechts

J. Lorimer: *Studies National and International*, Edinburgh 1890, S. 149f.

It was on this ground that I sought to explain, in my introductory lecture last year, the defects of *Corân* as the basis of any political system which was to claim international recognition. The ethical creed by which the conduct of one Mahometan to another is regulated – with rather important exceptions of polygamy and slavery – does not perhaps differ very essentially from the ethical creed which nature reveals to the rest of us. But the moment a Mahometan comes in contact with the external world, this creed not only ceases to act, but is positively reversed. “What was affirmative becomes negative, and what was negative becomes affirmative. The premises from which a Mussulman deduces his rules of conduct to an unbeliever are precisely the converse of those by which he deduces his rules of conduct towards a believer; and if he promises by international treaty or otherwise, that his conduct shall be the same, he simply promises to violate the *Corân*.”

Wenn wir der Vorstellung des Internationalen als formalisierte ‚Lücke‘ zwischen den Staaten die Idee entgegen halten, dass dem Globalen selbst ein eigener Stellenwert zukommt, entwickelt sich ein ganz anderes Bild: Grenz-

überschreitungen und Globalisierungsprozesse werden, wie Jürgen Osterhammel und Niels P. Petersson darstellen, zu einem tief in die Geschichte zurück reichenden Normalfall, bei dem nicht nur Handelsbeziehungen und Personen, sondern auch Ideen, Kulturen und Religionen Grenzen überschreiten. Moderne Vorstellungen von internationaler Ordnung interpretieren die trennscharfe Unterscheidung zwischen einer staatlich dominierten, internationalen Ebene und transnationalen Grenzüberschreitungen zusehends als programmatische Ordnungsvorstellung und nicht als Abbild historischer Entwicklungsprozesse. Besteht die Bereitschaft, dem Globalen die Bedeutung eines historischen Themas zuzuschreiben, so erhält das 19. Jahrhundert neben seiner Prägung als Epoche der Nation und des Nationalismus die Charakteristik eines globalen Zeitalters.

Ausbau und Einsatz von Kommunikationstechnologien beschleunigten und vergrößerten Migrationsströme und internationalisierten die Zeit. Seit dem globalen Einsatz der Telegrafie konnte die britische Kolonialverwaltung nicht mehr mit der Gewissheit regieren, dass Nachrichten aus London während des Monsuns eine Übermittlungszeit von mehreren Monaten brauchten. Grenzüberschreitungen prägten Landschaften und Städte. Opulente Bahnhöfe gaben der flüchtigen Zeit zwischen Ankunft und Abfahrt Raum und Form. Kanalbauten in Suez und Panama und internationale Eisenbahnlinien durchschnitten als imperialistische Großprojekte die Kontinente und sorgten dafür, dass an der Wende zum 20. Jahrhundert ein verschlafenes mandschurisches Fischerdorf namens Harbin zu einem Verkehrsknotenpunkt der transsibirischen und der transmandschurischen Eisenbahn wurde. Als der Schriftsteller Jules Verne 1873 seine Romanfigur Phileas Fogg auf die Reise schickte, ließ sich die Welt bereits in 80 Tagen umrunden. Der Weltreisende, so lehrt dieser Roman, war in dieser Zeit vorzugsweise britischer Nationalität und brauchte nur minimales Gepäck, aber unbedingt *Bradshaw's Continental Railway Steam Transit and General Guide*. Die neue Bedeutung des Fahrplans macht auf einen Blick ersichtlich, dass Globalität auch eine andere als nur eine territoriale Erscheinungsform aufweist und einen immensen Aufwand an multilateralen Absprachen, Normierungs- und Standardisierungsprozessen, nicht minder aber eine Verständigung über transkulturell gültige Zeichen, Normen und Symbole bedingt. Ist damit die Geschichte der Großmächte, der Krisen und Kriege hinfällig? Keineswegs. Die hier vorgelegte Geschichte der internationalen Ordnung ist vielmehr bestrebt, die vielfach bestehenden, spannungsreichen Bezüge zwischen einer Geschichte der Staaten und einer breit gefassten Globalgeschichte zu verdeutlichen. Sie zeigt dies am Beispiel der Geschichte internationaler Organisationen. Diese werden allerdings nicht als einzelne Institutionen vorgestellt. Vielmehr werden sie als höchst spannungsreiche Plattformen der Auseinandersetzung zwischen nationaler Abgrenzung und dem Ausbau globaler Netzwerke gesehen und mit zwei weiteren Erscheinungsformen der internationalen Organisation verbunden, mit dem Auftreten internationaler Kongresse und Konferenzen und den Weltausstellungen, seit 1851 nationale Großanlässe mit globaler Ausstrahlung. Kongresse wie Weltausstellungen zeigen die internationale Ordnung in ihrer kulturellen Vielfalt, sie präsentieren Spannungsfelder der Vernetzung und der transkulturellen Umsetzung, und sie erlauben nicht zuletzt, Einsicht in unterschiedliche Geschichten von Grenzüberschreitungen zu gewinnen.

Das 19. Jahrhundert
als globales Zeitalter

2. Definitionen, Entwicklungsmodelle und Zäsuren

Veränderungen von Status und Funktion internationaler Organisationen sollen Rückschlüsse auf Funktionen und Reichweite komplexer Netzwerke erlauben. Die Darstellung ist daher chronologisch aufgebaut. Im ersten Teil erscheinen internationale Organisationen als Instrumente kleinstaatlicher Machtpolitik und Ausdruck der Emanzipation einer grenzübergreifenden Zivilgesellschaft im 19. Jahrhundert. Das folgende Kapitel diskutiert die Auswirkungen des Völkerbunds auf die internationale Ordnung einer in den Zweiten Weltkrieg taumelnden Weltgesellschaft. Ein drittes Kapitel stellt die neuen Spielregeln der Vereinten Nationen und die Bedeutung des Kalten Kriegs bei der versuchten Trennung zwischen politischer und technischer Kooperation dar. Ein Ausblick thematisiert die wachsende Bedeutung der Nichtregierungsorganisationen in der Zeit nach dem Ende des Kalten Kriegs. Jedem Kapitel ist eine Zeittafel vorangestellt, welche auf die Gründung des für die jeweilige Zeit charakteristischen Organisationstypus' eingeht. Dabei werden die internationalen Organisationen mit ihrem offiziellen Namen bezeichnet und auf eine deutsche Übersetzung verzichtet. Spezielle Berücksichtigung findet dabei die zeitgenössische Darstellung internationaler Ordnungsvorstellungen.

Voraussetzungen für eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung

Die hier vorgelegte Globalgeschichte der internationalen Ordnung unterscheidet sich in mehrerer Hinsicht von der Geschichte der internationalen Beziehungen. Grenzüberschreitende Prozesse folgen anderen Raum- und Zeitkonzepten als die Geschichte der Nation und ihrer staatlichen Außenpolitik. Eine globale Perspektive bedeutet, dass sorgsam darauf geachtet wird, unter welchen historischen Voraussetzungen ‚international‘ nicht mehr ‚europäisch‘ bedeutet. Raum bleibt zweifellos ein Schlüsselement der Geschichte, aber es gilt, die Falle einer positivistischen Aufzählung von Grenzgängen zu vermeiden, denn fehlende, verschwiegene und vergessene Netzwerke geben wichtige Hinweise auf die Akzeptanz von Globalität in der jeweiligen Zeit. Um diesem Aspekt die nötige Beachtung zu schenken, wird in der Darstellung der dynamischen Entwicklung von Grenzüberschreitungen Asien speziell berücksichtigt. Es gibt mehrere Gründe, die Bedeutung Asiens zu betonen. Zum einen bezieht diese Geschichte internationaler Organisation ihre Bedeutung aus der Frage, wie globale Konzepte und Netzwerke begründet und beansprucht werden. Eine Geschichte kontinentaler Organisationen müsste anders geschrieben werden. Sie könnte in Lateinamerika beginnen, die Einberufung der ersten internationalen, panamerikanischen Konferenzen im 19. Jahrhundert und die Gründung der panamerikanischen Union beleuchten und in den Prozess der europäischen Integration einmünden. Das ist allerdings nicht die Absicht dieser Darstellung. Es gibt keine überzeugenden Gründe, Afrika zu vernachlässigen, denn die vielfältigen kulturellen und ökonomischen Netzwerke, die düstere Geschichte des transatlantischen Sklavenhandels und die daran geknüpften internationalen Menschenrechtsdiskurse, die Bedeutung der indischen Arbeiter in Südafrika und die strukturellen Folgen von Kolonisierung und Imperialismus haben die Geschichte der internationalen Ordnung geprägt. Wenn

dennoch Asien in dieser Darstellung größere Aufmerksamkeit erhält, hat dies zwei Gründe: Asiatische Netzwerke gingen nicht den Weg des kontinentalen Zusammenschlusses, sie hatten eine bislang wenig beachtete globale Zielsetzung. Der explizite Einbezug Asiens erlaubt überdies ein Beispiel vorzustellen, das derzeit rege diskutiert wird. Diese Darstellung versteht sich zwar als Einführung in die Thematik internationaler Ordnung, will damit aber auch auf das innovative Potenzial des Themas in der Forschung aufmerksam machen. Die Anforderungen an eine moderne Geschichtsschreibung des 21. Jahrhunderts sichtbar zu machen und die Konstituierung internationaler Ordnungen auch als Aushandlung kultureller Differenzen zu verstehen ist ein intellektuelles Abenteuer – kein Repetitorium von Fakten und Ereignissen.

Die Erweiterung des Raumes über Europa hinaus beeinflusst auch den Umgang mit der Zeit, einem Schlüsselement der Geschichtsschreibung. Periodisierung und Epochenbildung müssen neu überdacht werden, wie sich am Beispiel „Zwischenkriegszeit“ zeigen lässt. Der Begriff, der unterdessen umstritten ist, priorisiert die Weltkriege als Ordnungskriterien und blendet andere Zäsuren aus. In Europa endete die Zwischenkriegszeit 1939. Zu diesem Zeitpunkt herrschte in Asien seit der japanischen Besetzung der Mandschurei bereits acht Jahre Krieg.

Epochenbildung und
Meistererzählung

Welche Vorstellungen neben Raum und Zeit können eine Globalgeschichte der internationalen Ordnung zu strukturieren helfen? Die zeitgenössischen Vorstellungen über die zentralen Merkmale internationaler Ordnung enthalten wiederkehrende Argumentationsmuster. Diese lassen sich als „Meistererzählung“ verstehen, als grundlegende, die Zeit prägende Denkmuster, auf die einzugehen Gegner und Befürworter internationaler Ordnungsvorstellungen nicht umhinkamen.

Im langen 19. Jahrhundert orientierte sich die Meistererzählung der internationalen Ordnung zusehends an einem Gebilde, das Zeitgenossen als ‚internationale Organisation‘ beschrieben. Dieser Begriff bediente höchst unterschiedliche Vorstellungen, beweist aber bis zum heutigen Tag, dass eine grenzübergreifende Plattform nicht allein der Sicherstellung internationaler Normen und Regeln dient, sondern auch die ‚Übersetzung‘ zentraler gesellschaftlicher und kultureller Veränderungen auf die Ebene der internationalen Politik zu leisten hat. Was Zeitgenossen ihren jeweiligen internationalen Organisationen an Aufgaben zuschrieben und nach wie vor zuweisen, erlaubt Rückschlüsse auf die globale Durchsetzung von Vorstellungen, Ideen und Konzepten. Dabei weisen die Meistererzählungen der internationalen Organisation charakteristische Unterschiede auf. Im 19. Jahrhundert forderte die Vorstellung eines sich grenzüberschreitend ausdehnenden bürgerlichen Vereins das staatliche Deutungsmonopol der internationalen Politik heraus. Staat und Diplomatie hatten sich mit dem transnationalen Informationsaustausch und den Ansprüchen einer Internationalisierung der parlamentarischen Ordnung auseinanderzusetzen. Für die Zeit zwischen 1919 und 1945 verschob sich diese Meistererzählung zusehends zur grenzübergreifenden Organisation von Arbeitsbeziehungen. Zeitgenossen griffen zur Darstellung der internationalen Ordnung vorzugsweise zur Metapher der Maschine und beschrieben deren Funktion nach dem Denkmodell eines global gedachten Korporatismus. Nach 1945 dominierte die internationale Ordnung des Kal-

Definitionen internationaler Organisationen

ten Kriegs. Im bipolaren Denkmodell setzte sich die normative Trennung von Technik und Politik durch. Internationale Organisationen befanden sich fortan in zwei strikt getrennten Lagern, wobei politisches Gewicht und Handlungsspielraum der Regierungs- gegenüber den Nichtregierungsorganisationen in dieser Zeit deutlich größer waren. Nach dem Ende Kalten Kriegs begann die Epoche der Nichtregierungsorganisationen. Zusehends setzt sich die Vorstellung durch, dass ein dynamisches Netz weltweiter Kommunikation die Bedeutung der Institutionen zu überholen beginnt.

Solche Meistererzählungen erlauben eine analytische Fernsicht auf internationale Organisationen, die thematisch, in ihrer Struktur, Ausrichtung und Selbstbenennung höchst unterschiedlich sind. Sie nennen sich Komitee (Internationales Komitee vom Roten Kreuz), Association oder Union (Union of International Associations), Institut (Institut de droit international), Bureau (Bureau international d'éducation). Gelegentlich fehlt der explizite Hinweis auf die internationale Ausrichtung, wie bei der 1933 gegründeten Islamic Research Association oder dem seit 1964 bestehenden Zusammenschluss der G-77, einem Verbund von Entwicklungsländern. Was aber verbindet den Weltpostverein mit der internationalen Organisation der Freimaurer? Angesichts dieser großen Unterschiede ist die Frage der Definition zentral. Die gängigen Definitionen sind auf die Gegenwart bezogen, ihre Übertragung auf ältere Formen internationaler Organisationen erscheint aus einer geschichtswissenschaftlichen Perspektive problematisch. Historiker und Historikerinnen verstehen Definitionen als zeitbezogene Deutungsmonopole. Sie sind weniger an den Inhalten moderner Definitionen, dafür weit mehr an der Frage interessiert, wer zu welchen Zeiten beanspruchte festzulegen, was denn unter die Kategorie „internationale Organisation“ fallen sollte. Im Folgenden wird das Dilemma der Definition auf zwei Ebenen gelöst: Es sollen jene Elemente vorgestellt werden, die vom 19. bis ins 21. Jahrhundert immer wieder erscheinen. Schließlich soll auf zeitgenössische Definitionen Bezug genommen werden. Was also sind die definitorisch zentralen Elemente? **Internationale Organisationen** der Neuzeit werden durch ihr Verhältnis zu den Staaten bestimmt, sie sind Teil einer international sich erweiternden Zivilgesellschaft, und sie leisten einen grenzübergreifenden Informationstransfer für ihre Mitglieder.

E

Internationale Organisationen

Internationale Organisationen sind grenzübergreifend formalisierte Strukturen, die im internationalen System von Zivilgesellschaften und/oder Staaten als Akteure wahrgenommen werden. Sie sind Teil der internationalen Organisation der Welt und verbinden ihre mindestens aus drei unterschiedlichen Staaten stammenden Mitglieder durch die Regelung eines grenzübergreifenden Informationszugriffs.

a) Staaten und internationale Ordnung

Unterscheidungsmerkmale internationaler Organisationen

Das sozialwissenschaftlich am besten etablierte Unterscheidungsmerkmal differenziert in der Beschreibung internationaler Organisationen zwischen *nongovernmental organizations* (NGOs) und *intergovernmental organizations* (IGOs), also zwischen Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen. Dieses Unterscheidungsmerkmal hat längst Einzug in die Alltagssprache ge-

halten und ist selbst zu einer globalisierten Begrifflichkeit geworden. Unterdessen werden in Indien so gut wie in Deutschland Vertreter internationaler Organisationen mit unüberhörbar negativem Unterton als *NGOies* bezeichnet. Die scheinbar trennscharfe Aufteilung in staatliche und private Netzwerke bedarf wiederum einer historischen Differenzierung. Die Trennung zwischen NGO und IGO geht auf die Entscheidung des Wirtschafts- und Sozialrats der Vereinten Nationen zurück. Dieser befand 1950, dass jede internationale Organisation, die nicht auf einem zwischenstaatlichen Abkommen beruhte, als „non-governmental organization“ zu betrachten sei. Damit war eine fortan häufig verwendete Trennung zwischen IGO und NGO geschaffen, die allerdings historischen Untersuchungen nicht Stand hält. Im 19. Jahrhundert gab es nur wenige internationale Organisationen, die ausschließlich Regierungsorganisationen vorstellten und aufgrund eines internationalen Abkommens gegründet worden waren. Diese Organisationen wurden in der zeitgenössischen Literatur als Public International Unions oder Internationale Verwaltungsvereine bezeichnet. Die meisten Organisationen stellten semioffizielle Mischformen dar, sei es, dass private Organisationen staatliche Subventionen erhielten oder staatliche Organisationen private Experten einbezogen. Die Fiktion einer Trennung zwischen staatlicher und privater Initiative scheint aber auch im 21. Jahrhundert immer deutlicher in Frage gestellt zu werden, fantasievolle neue Kürzel versuchen derzeit die Brüchigkeit der Trennung zwischen staatlichen und privaten Organisationen zu kitten. So sind QUANGOs Quasi nongouvernementale Organisationen, welche die Privatisierung ehemals staatlicher Aufgaben unter staatlicher Aufsicht betreiben. GONGOs – Government Organized Nongovernmental Organizations – machen ersichtlich, dass sich derartige Gebilde auch eignen können, um die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft zu verwischen.

Eine der wissenschaftlich interessantesten und historisch bedeutendsten Fragen setzt sich mit Wandel und Entwicklung des Verhältnisses zwischen Staaten und internationalen Organisationen auseinander. Die modernen, im 19. Jahrhundert gebildeten Nationalstaaten hielten am staatlichen Monopol der Regelung von Außenbeziehungen fest. Diplomatie und Außenpolitik sind Arkanbereiche, deren Sicherung gegenüber einer wachsenden Vielfalt von grenzübergreifenden, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowohl mit einer internationalen Zivilgesellschaft als auch gegen eine solche geschieht. Wir tun gut daran, diese schwierige Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft im Einzelfall kritisch zu reflektieren und uns vor Augen zu halten, dass das Spektrum breit ist: Internationale Organisation kann als Opposition gegen nationale Politik konzipiert sein, sie kann aber ebenso gut eine mehr oder minder versteckte Form staatlicher Präsenz darstellen. Das weite Spektrum zwischen Staatlichkeit und Opposition lässt sich am besten an konkreten Beispielen aufzeigen: Die 1864 gegründete Internationale Arbeiterassoziation vereinigte als Kampfansage an die Staaten die Proletarier aller Länder – der 1885 gegründete Kongo Freistaat zeigt dagegen, dass aus internationalen Organisationen sogar Staaten werden können (vgl. S. 29). In der Breite dieses Spektrums ist bis zum heutigen Tag (fast) alles möglich. Historiker und Historikerinnen müssen im jeweiligen Fall die Frage nach der staatlichen Anerkennung und nach dem Handlungsspielraum stellen. Selbst für internationale Organisationen, die aufgrund eines internationalen Abkom-

Staaten und
internationale
Organisationen