

mär an die breite, politisch noch halbwegs interessierte amerikanische Öffentlichkeit, die seit mindestens einem Vierteljahrhundert dem Trommelfeuer zunehmend erfolgreicher (neo-)konservativer und (neo-)imperialistischer Think Tanks ausgesetzt ist? Oder aber wendet er sich primär an die kleine politikwissenschaftlich-soziologische Fachöffentlichkeit innerhalb und außerhalb der USA? Falls der Autor die zweite Option im Kopf gehabt haben sollte, wird er von der wahrscheinlich mehrheitlich skeptisch bis negativen Rezeption seines Werkes außerhalb der USA und der Kritik einer großen Minderheit seiner amerikanischen Kollegen enttäuscht sein. Hat er dagegen von Beginn an die erste Option im Visier gehabt, kann ihm die wissenschaftliche und politische Nörgelei und ›Wahrheitsliebe‹ seiner Kritiker aus der ›linken Ecke‹ herzlich egal sein. Er – als Berater der Demokratischen Partei – kann die politische Anschlussfähigkeit seines werbenden UN- und Internationalismus-Engagements in einer überwiegend UN-feindlichen, amerikanischen Öffentlichkeit besser einschätzen als seine Kritiker aus dem ohnehin häufig unamerikanischen beziehungsweise antiamerikanischen akademischen Ausland und deren amerikanische Kollegen im Umfeld weniger Elite-Universitäten, die ohnehin überwiegend in ihrem akademischen Ghetto für ihr Ghetto schreiben. Und schließlich drittens: Selbst wenn der Autor die zweite Option bewußt verfolgt haben sollte und sich über die professionelle Kritik ärgert, verbleibt immer noch – um mit Norbert Elias zu sprechen – ein ›ungeplanter‹, aber ›gerichteter‹ Diskussionsbeitrag für die amerikanische Öffentlichkeit. Schlesingers Buch stellt sich zu selten der Herausforderung, die Auseinandersetzungen in San Francisco über die Nachkriegsordnung in einem halbwegs elaborierten Bild der Veränderung des Weltsystems seit 100 oder 200 Jahren zu verorten. Dies geschieht nur auf sehr verkürzte Weise hinsichtlich der gut 20 Jahre seit Ende des Ersten Weltkriegs in den ersten fünf Kapiteln (Etablierung des Völkerbunds, die amerikanischen Widerstände gegen einen Beitritt, sein Scheitern). Die internationale Konfiguration der zweiten Hälfte des Zweiten Weltkriegs wird ohne die historische Dynamik zu skizzieren als ›gegeben‹ unterstellt, so wie die des verbündeten ›Diktators Stalin‹ und seiner Sowjetunion, so wie die der westeuropäischen Alliierten mit ihren weltweiten (teilweise von den Achsenmächten besetzten) Imperien, so wie die Dynamik der langfristig gewachsenen politischen und wirtschaftlichen Macht der USA.

Die Positionierung und Perspektivsetzung des im Mittelpunkt des Buches stehenden Gründungsprozesses der Vereinten Nationen im Jahr 1945 (Jalta im Februar, San Franzisko von April bis Juni, Ratifizierung am 28. Juli, ›United Nations Participation Act‹ am 20. Dezember) im Hinblick auf die dann folgenden 58 Jahre (bis nach dem Beginn des Irak-Krieges 2003) ist nur rudimentär vorhanden: In den zentralen Kapiteln (Kapitel 6: Secret Agents, Big Powers bis Kapitel 16: The Ratification Story) tauchen im Zusammenhang mit den mehr oder weniger erhellenden biographischen Skizzen einzelner wichtiger jüngerer Persönlichkeiten der Gründungsphase (wie etwa John Foster Dulles, Andrei Gromyko, W. Averell Harriman, Alger Hiss, John F. Kennedy, Wjatscheslaw Michailowitsch Mo-

lotow, John D. Rockefeller, Harold Stassen) nur punktuelle Bezüge zu den nach 1945 folgenden Jahren und Jahrzehnten auf. Im wesentlichen aber fehlt jede Positionierung und Perspektivsetzung über die Zeitdauer von rund 60 Jahren nach 1945. Kapitel 16 schließt mit den folgenden Zeilen:

»[...] Mit der Annahme des ›United Nations Participation Act‹ überschritten die USA die Eintrittsschwelle in eine internationale Organisation; die erste, der sie je beigetreten waren, die zweite (neben dem Völkerbund), die sie praktisch allein geschaffen haben. Die Vereinten Nationen könnten sich als das edelste Geschenk der USA an die Welt erweisen. Dennoch, für dieses Land waren es die ersten Schritte auf einem Weg, den es nie zuvor betreten hatte. Die Frage des Erfolgs oder Mißlingens der Mitgliedschaft war offen. Die Folgejahre würden darüber entscheiden. Aber die ersten Schritte, auf die viele gewartet hatten, waren getan.« (S. 279, eigene Übersetzung).

Darauf folgt ein ›Epilog‹ (S. 281–288), der knapp und zurückhaltend darstellt, daß es ab 1990 – unter der Präsidentschaft George Bush/Bill Clinton/George W. Bush – zu einer Krise zwischen den USA und der UN gekommen sei – aus der Sicht des Rezensenten spricht aus diesen Passagen eine schwer erträgliche, aggressive Naivität.

Der Autor versucht durchgängig, seine Geschichte möglichst ›dicht an der Lebenswelt orientiert‹ zu schreiben: Stimmungen und Haltungen der miteinander agierenden Personen, möglichst viele Zitate aus direkter Rede und Texten/Dokumenten, detaillierte Rekonstruktion der Abläufe von konfliktbeladenen Verhandlungen, Charakterisierung des Lokalkolorits von Ereignissen (Wetter, Einrichtung von Räumen).

Das Ergebnis ist eine zumeist verführerisch angenehm lesbare, journalistisch-romanhafte Erzählung, die dem Leser über sehr große Teile des Buches das Gefühl vermittelt, Geschichte plastisch und hautnah nachzuerleben. Dies allein stellt durchaus eine bemerkenswerte schriftstellerische Leistung dar. Die Quellen der Erzählung sind – neben den nicht geschwärzten Teilen der Geheimdienst Dokumente für die Konferenz von San Franzisko – unter anderem zahlreiche (Auto-)Biographien, unveröffentlichte Tagebücher und Privatkorrespondenz wichtiger Persönlichkeiten und viele Hunderte von Zeitungsmeldungen und -kommentaren aus den Jahren 1944/45.

Eine ins Auge springende Schwachstelle des Buches ist die unkommentierte Übernahme der UN-Charta in ihrer zur Zeit gültigen Fassung im Anhang des Buches (S. 295–322) ohne im Fließtext oder in Fußnoten (mit der Ausnahme der Präambel) beispielhaft und punktuell kontroverse, lange verhandelte und schließlich geänderte Frühfassungen zu dokumentieren. Zu den problematischen Schwerpunktsetzungen der Erzählung (Sicherheitsrat/Vetorecht) beziehungsweise ihren großen blinden Flecken der Nichtberücksichtigung gehört die mit keinem Wort erwähnte, in der Charta festgelegte Finanzverfassung der Organisation, die formal seit 1945 unverändert ›gilt‹, und das souveräne Ausblenden der Problematik der Sonderorganisationen und des (schon 1944 unterzeichneten) Bretton-Woods-Systems. Leser, die sich recht gut auskennen in der Geschichte der UN und der USA, werden durch das Buch

von zahlreichen interessanten Details erfahren und die blinden Flecken der Erzählung per Assoziation und Erinnerung ausgleichen können. Weniger mit der Geschichte Vertraute laufen Gefahr, in der Fülle der Einzelheiten unterzugehen und gleichzeitig die argumentative und theoretische Einseitigkeit der Erzählung nicht zu bemerken.

Aber auch jenen kann durch folgende Parallellektüre geholfen werden: Peter Gowan, US:UN, New Left Review, Jg. 24, Nov./Dez. 2003, S. 5–28. Dieser Artikel ist durch Schlesingers Buch provoziert, dem Gowan attestiert, daß es in seiner Fokussierung auf die detaillierte Rekonstruktion der Gründungskonferenz bisher einmalig und insofern begrüßenswert ist. Gleichzeitig aber wirft er Schlesinger vor, die herausragende Bedeutung politisch-militärischer und wirtschaftlicher Hegemonialstrategien der Spitzen des amerikanischen politischen und wirtschaftlichen Systems in ihrer UN-Konzeption und UN-Politik auf grobe Weise zu unterschätzen, von Franklin D. Roosevelt lückenlos über alle Präsidenten und ihre Regierung bis hin zu George W. Bush.

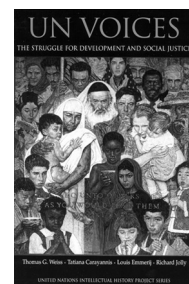
JENS NAUMANN □

Thomas G. Weiss/Tatiana Carayannis/Louis Emmerij/Richard Jolly: UN Voices. The Struggle for Development and Social Justice

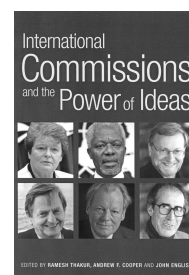
Bloomington und Indianapolis: Indiana University Press 2005
520 S., 75 Dollar

Ramesh Thakur/Andrew F. Cooper/John English (Eds.): International Commissions and the Power of Ideas

Tokio/New York/Paris: United Nations University Press 2005
317 S., 45 Dollar



Das 60-jährige Jubiläum der Vereinten Nationen gibt mancherlei Möglichkeit zu Bilanz und Rückschau auf die Geschichte der Weltorganisation. Die hier zu besprechenden Bände bieten dabei zwei originelle Zugriffe auf wesentliche Etappen der Geschichte der UN, indem sie beide den Einfluß von Ideen und einzelnen Personen in den Mittelpunkt stellen. ›UN Voices‹ stellt dabei eine besondere Publikation innerhalb des ›Projekts zur Ideengeschichte der Vereinten Nationen‹ (United Nations Intellectual History Project – UNIHP) dar. Hinter dieser, von Thomas G. Weiss am Ralph



Bunche Institute for International Studies der Columbia University in New York 1999 initiierten Buchreihe, steht der Versuch, eine Art konzeptionelles und institutionelles Gedächtnis der Vereinten Nationen zu rekonstruieren beziehungs-

weise zu bewahren. Dies wurde bereits in einer Reihe von themenbezogenen Einzeldarstellungen zu Fragen der internationalen Wirtschafts- und Entwicklungspolitik umgesetzt. UN Voices bietet nun einen umfassenden Einblick in die für die Arbeit des UNHCR wesentliche Methode der ›oral history‹, also der Geschichtsschreibung anhand intensiv geführter Interviews mit beteiligten Personen. Die Autoren betonen, keine ›Heldengeschichte‹ der UN schreiben zu wollen: »Unser Ziel war es, weder romantische Gemälde noch billige Karikaturen zu präsentieren, sondern dabei zu helfen, komplexe Probleme und die Antworten derer, die im UN-System mit diesen Herausforderungen beschäftigt waren, besser zu verstehen.« (11)

Die Liste der insgesamt 73 Gesprächspartner, die zwischen 1999 und 2003 interviewt wurden, ist beeindruckend: Es finden sich nicht nur die Generalsekretäre Kofi Annan, Boutros Boutros-Ghali, Javier Pérez de Cuéllar und Kurt Waldheim, sondern auch bekannte Veteranen des UN-Sekretariats wie Sir Brian Urquhart, James O. C. Jonah, Sadako Ogata, Oscar Schachter, Maurice Bertrand oder Stéphane Hessel. Die Nähe des internationalen Dienstes zur Wissenschaft wird in den Interviews mit Robert Cox, Michael W. Doyle, John Gerard Ruggie, Amartya Sen, aber auch Fernando Henrique Cardoso deutlich. In Spiegelung der geographischen Ausgewogenheit des UN-Sekretariats finden sich Vertreter aller Kontinente und Kulturen. Das Buch gewinnt nun seinen Reiz daraus, die höchst unterschiedlichen, individuellen Geschichten in eine kohärente Erzählung des Kampfes um Entwicklung und soziale Gerechtigkeit zu integrieren, wie es im Untertitel heißt. Trotz einiger Lücken gelingt dieses Unterfangen.

Das Buch ist in drei Teile untergliedert:

Im ersten Teil wird unter der Überschrift ›Auf den Einzelnen kommt es an‹ der Weg der Befragten von ihrem familiären Umfeld über politische oder moralische Prägungen, Ausbildung und Studium bis hin zur internationalen Karriere nachgezeichnet. Dieser ›Einleitungsteil‹ ist äußerst aufschlussreich. Hier lassen sich zum einen Hinweise auf begünstigende Faktoren für eine internationale Karriere finden, wie eine mehrsprachige Familie, die Stéphane Hessel als »Vorbereitung für Multikulturalismus« bezeichnet (S. 29). Zum anderen scheint – bei aller Unterschiedlichkeit – doch eine bestimmte Auswahl von Themen wiederzukehren, ein Bündel von Motivationen, das letztlich für die Berufswahl und auch den Erfolg im Beruf entscheidend ist: frühes Interesse an sozialen Anliegen, Unrechtserfahrungen am eigenen Leib, Betroffenheit durch Armut und Krieg. Sie verbinden sich mit deutlich artikulierten Prägungen, die für die meisten der Interviewten aus der Kriegs- und Nachkriegsgeneration in einem scheinbar unvereinbaren Fundus aus Sozialismus, Existentialismus, politischem Katholizismus, der bekennenden Kirche oder dem Quäkertum zu finden sind. Das entsprechende Kapitel deutet also darauf hin, daß zwar viele verschiedene Wege nach New York führen, die Biographien aber letztlich ähnliche Züge aufweisen.

Der zweite Teil ist mit ›Hoffnung, Kreativität und Enttäuschung‹ überschrieben. Hier löst sich nun die Erzählperspektive von den Einzelschicksalen und geht dekadentweise die Entwicklungsgeschichte der Vereinten Nationen durch: Wer

hat an der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte mitgearbeitet, wie konnte sich die ›Idee‹ der Menschenrechte konzeptionell und institutionell im UN-System durchsetzen? Wie kam es zur Schwerpunktsetzung auf Entwicklung? Die Herausbildung von UNDP oder UNCTAD markiert einen anderen Kernpunkt der Darstellung, die bewußt Fragen der Sicherheit und der Friedenssicherung im engeren Sinne ausläßt und sich auf Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung konzentriert. Das Nord-Süd-Verhältnis, die Debatte um Grundbedürfnisse oder die Neue Weltwirtschaftsordnung werden ebenso aufbereitet wie – in den neunziger Jahren – der Entwurf aktuell diskutierter Konzepte, wie dem der menschlichen Sicherheit oder der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹.

Der abschließende dritte Teil versucht dann unter der Überschrift ›Die Weltorganisation, Ideen und Herausforderungen des 21. Jahrhunderts‹, einen Querschnitt der vorangegangenen Kapitel anzubieten. Hier werden strukturelle Fragen thematisiert, die über alle Jahrzehnte hinweg die Arbeit der UN bestimmt haben: der internationale Dienst, die Führungsqualität der Generalsekretäre, Weltkonferenzen oder wichtige internationale Kommissionen.

An dieser Stelle entsteht die Verbindung zum Thema des zweiten, hier vorzustellenden Jubiläumsbands. Der von Ramesh Thakur, Andrew F. Cooper und John English herausgegebene Sammelband spürt dem Wirken von internationalen Kommissionen nach und untersucht, welchen Einfluß die von ihnen entwickelten Ideen hatten. Insgesamt acht solcher internationalen Kommissionen werden in einzelnen Beiträgen vorgestellt – die meisten von ihnen waren weniger unter ihrem eigentlichen Namen als vielmehr unter dem ihrer Vorsitzenden bekannt: die berühmtesten unter ihnen waren Brandt, Palme oder Brundtland in den siebziger und achtziger Jahren; nach der Jahrhundertwende waren es die Namen Lloyd Axworthy für die Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (International Commission on Intervention and State Sovereignty) oder Göran Persson für die Kosovo-Kommission.

In der Tat ist die kluge Besetzung der Kommission – im besonderen ihres Vorsitzes – eines der Erfolgskriterien, die Edward C. Luck in seinem resümierenden Überblick hervorhebt. Hinzu kommt eine ausgewogene Mischung aus Idealismus und Realismus sowie nicht zuletzt die Vergewisserung der politischen Unterstützung. Diese sollte (neben einer anspruchsvollen PR-Kampagne) gewährleisten, daß die Vorschläge der Kommission gehört und beherzigt werden. Die eigentliche Arbeit beginnt dann auch oftmals erst nach der Veröffentlichung der Ergebnisse. Zusätzlich zur nationalstaatlichen Unterstützung ist es wichtig, im verstärkten Maße auch nichtstaatliche Organisationen in die Überzeugungsarbeit für neue Ideen einzubeziehen.

In ihrer Untersuchung der Axworthy-Kommission heben Jennifer Welsh, Carolin J. Thielking und S. Neil MacFarlane deutlich hervor, daß die Bedeutung des Abschlußberichts sogar ›mehr im Bereich des Advocacy, also der Überzeugungsarbeit, als im Bereich der Analyse‹ (217) zu sehen sei. Solche Wirkungen sind jedoch nur schwer meßbar. Gleichwohl argumentieren Cooper und English in ihrer Einleitung, daß internationale

Kommissionen – bislang weitgehend unbeachtet – »zentral für das internationale Agenda-Setting« (23) seien. Begriffsschöpfungen wie ›nachhaltige Entwicklung‹, ›Global Governance‹, ›kollektive Sicherheit‹ oder ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹, prägen nicht nur die akademische Debatte, sondern auch konkrete politische Programme und Institutionen.

Einige Kommissionen waren ihrer Zeit voraus beziehungsweise konnten sich einer unmittelbaren Wirkung nicht vergewissern. Dies kann aber – wie etwa im Fall der Kommission für Global Governance – dazu führen, daß die Ideen und Aussagen der Experten in einem anderen Kontext durchaus wiederaufleben. Gareth Evans verweist auf die besondere Rolle von mittleren Mächten (und er zählt Australien, Kanada sowie die skandinavischen Staaten dazu) bei der Einsetzung und Durchführung internationaler Kommissionen: »Vielleicht [tun sie das] auf der Grundlage, daß ein relativer Mangel an militärischer und wirtschaftlicher Bedeutung durch Wettbewerbsfähigkeit auf dem Markt der Ideen ausgeglichen werden kann, wo Ideenreichtum, Kreativität und Energie am meisten zählen.« (xi) Neben der staatlichen Ebene spielt aber auch hier wieder der personelle Faktor eine bedeutende Rolle: Evans, der ehemalige australische Außenminister, war nicht nur Mitglied der Canberra-Kommission (Canberra Commission on the Elimination of Nuclear Weapons), sondern auch der Carnegie-Kommission zur Verhütung tödlicher Konflikte (Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict) und der Axworthy-Kommission. Der Umstand, daß er schließlich auch der von Kofi Annan im November 2003 eingesetzten Hochrangigen Gruppe für Bedrohungen, Herausforderungen und Wandel angehörte, dürfte dafür mitverantwortlich sein, daß die in der Axworthy-Kommission entwickelte Idee der ›Verpflichtung, Schutz zu gewähren‹ im Bericht der Gruppe auftaucht. Annan hat diese Idee in seinen Reformbericht aufgenommen, sie fand ihren Weg in die zahlreichen Entwürfe und schließlich sogar (zumindest als Begriff) in das endgültige Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005.

Das ist genau das Bewegungsmuster von Ideen in der internationalen Politik, das Thakur (selbst Mitglied einer Reihe von Kommissionen) mit seinen Herausgebern in diesem Band praxisnah nachzeichnet. Im Anhang des Bandes fordert der ehemalige Untergeneralsekretär Jayantha Dhanapala eine internationale Kommission, die sich mit der Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen auseinandersetzt. Anlaß für eine solche Kommission gäbe es reichlich.

Mit Blick auf die Zukunft der Vereinten Nationen äußern sich die ›UN Voices‹ gegen Ende des UNHCR-Buches sehr unterschiedlich: Gerechte Globalisierung, Kampf für universale Bildung, ökologische Belange oder die Neudefinition des Begriffs der Souveränität stehen für sie in jeweils unterschiedlicher Priorität auf der Tagesordnung. Angesichts der Fülle der Aufgaben und gleichzeitiger Erosionserscheinungen des Multilateralismus formuliert der Malteser Michael Zammit Cutajar (der vielfältige Posten in der Entwicklungs-, Umwelt- und Klimapolitik innehatte) die UN müssten vor allen Dingen »am Leben bleiben« (429). Ein Geburtstagswunsch, der nicht passender sein könnte.

MANUEL FRÖHLICH □