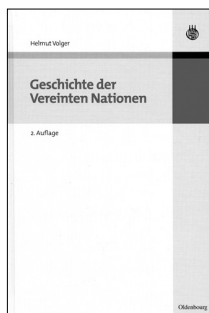


UN-Geschichte aktualisiert

Jost Dülffer



Helmut Volger

**Geschichte der
Vereinten Nationen**

München:
Oldenbourg Verlag,
2. Aufl. 2008
511 S., 34,80 Euro

Helmut Volger ist eine Institution unter den deutschen UN-Forschern. Dies liegt zum einen an seiner kommunikativen Kompetenz: Seit 1999 unternimmt er es im ›Forschungskreis Vereinte Nationen‹, Wissenschaftler verschiedener Disziplinen zusammenzubringen und zu koordinieren. Es liegt zum anderen aber auch an seiner erstaunlichen Arbeitsleistung. Neben mehreren Monografien und Sammelbänden publizierte der zum Dr. phil. promovierte Politologe im Jahr 1995 die erste Auflage seiner ›Geschichte der Vereinten Nationen‹. Während jenes Werk mit 290 Seiten samt Anhängen auskam, hat sich der Umfang der nunmehr vorliegenden zweiten Auflage annähernd verdoppelt. Der erhebliche Seitenzuwachs lässt sich leicht erklären: Der neue Band deckt nun auch den Zeitraum 1996 bis 2006 ab.

Der Schwerpunkt von Volgers Darstellung liegt auf drei von sechs Hauptorganen: Sicherheitsrat, Generalversammlung und Generalsekretär/Sekretariat; der Internationale Gerichtshof wird, wie alle anderen Institutionen, hier nur am Rande erwähnt. Hauptthema ist die Friedenssicherung durch diese drei Organe. Der Autor geht streng chronologisch vor und berichtet kapitelweise über Phasen von acht bis zwölf Jahren in der Zusammenschau. Gelegentlich gibt er eine Vorschau auf weitere Entwicklungen eines später nicht mehr vorkommenden Sachthemas. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Entwicklung der Menschenrechte. Die UN-Sonderorganisationen und der Bereich Wirtschaft und Soziales werden erst relativ spät, für die achtziger Jahre, ausführlicher in den Blick genommen, ebenso die wachsende Rolle nichtstaatlicher Organisationen, die nur einmal auf zwei Seiten einbezogen werden. Die Völkermordkonvention von 1948 wird nicht angeführt, sie erscheint nur in einem indirekten Zitat der damaligen amerikanischen UN-Botschafterin Madeleine Albright aus dem Jahr 1994 (wonach sie auf Weisung ihrer Regierung bei der Diskussion über Ruanda nicht von Völkermord hatte sprechen dürfen). Kurz: Vollständigkeit sucht man besser in einem Lexikon (zum Beispiel dem von Volger herausgegebenen Lexikon der Vereinten Nationen, 2000).

Im ersten Kapitel werden die Pläne für eine neuartige Weltorganisation anstelle des Völkerbunds skizziert. Dies beginnt mit der ›Atlantik-Charta‹ von 1941 und stellt am Ende die UN-Charta von 1945 als politischen Kompromiss vor. Die nachfolgenden Kapitel beschreiben, neben der Findung von Amtssitz und Schaffung der einzelnen Organe, immer wie-

der den Umgang der UN mit internationalen Krisen. Insbesondere den Personen und den zunehmend schwieriger zu bewertenden und einzuordnenden Generalsekretären gibt der Autor breiten Raum. Dag Hammarskjöld und Kofi Annan werden besonders hervorgehoben; bei den anderen Generalsekretären zitiert Volger eher zeitgenössische Kritik aus West oder Ost, und salomonisch schreibt er dann, dass es auch einmal schwächere Persönlichkeiten gegeben habe. Ban Ki-moon, der Anfang 2007 ins Amt kam, wird nicht mehr erwähnt.

Die Darstellung ist ganz auf die Wort- und Textproduktion der Vereinten Nationen ausgerichtet. Dies belegen auch die herangezogenen Quellen: Reden, Beschlussvorlagen, häufig auch die Memoiren der Handelnden. Für die Jahre bis 1965 stützt sich Volger oft auf die beiden sehr guten Bände des britischen Diplomaten und Historikers Evan Luard. Für die letzten Jahrzehnte kommen Zeitungsberichte und erste begleitende wissenschaftliche Kompilationen hinzu. Fasst man dies alles zusammen, so ist mit enormem Arbeitsaufwand ein Kompendium entstanden, das in dieser Art unverzichtbar ist. Es dürfte für Völkerrechtler, Politikwissenschaftler, aber auch für Historiker ein klassisches Referenzwerk werden. Dafür ist Helmut Volger zu beglückwünschen, denn mehr kann ein Einzelner an Datenerfassung und Kompromierung wohl kaum leisten.

Als Historiker der Internationalen Geschichte und Historischen Friedens- und Konfliktforschung müssen jedoch auch die Defizite und Grenzen benannt werden. Ein solcher Austausch kann nur anregen. Die Verdopplung des Buchumfangs ist allein der verstrichenen Zeit geschuldet. Bis für den Geschichtszeitraum der frühen neunziger Jahre, der bereits in der ersten Auflage abgedeckt wurde, enthält der Band nur an ganz wenigen Stellen knappe Ergänzungen. Einige Sachthemen, die 1995 nur erwähnt wurden, können fortan breit abgehandelt werden. Doch die Darstellung der letzten zwölf Jahre droht in eine Summe von Kurzberichten zu einzelnen UN-Verhandlungen und den daraus entstandenen Dokumenten abzugleiten – Synthesen und große Linien sind hier nur schwer zu finden. Die Ausweitung der Aufgaben, die wachsende Anzahl von Berichten und Reformplänen, die Neugründung von Institutionen, all dies macht eine konzise Darstellung der Entwicklungen sicherlich nicht einfach, aber es bleibt hier bei der Aufzählung und vorsichtig-diplomatischen Bewertung: »Umweltschutz: Viele Verhandlungen,

wenig Fortschritte«, »Meilensteine für den Menschenrechtsschutz«; »Resümee: Die Vereinten Nationen seit 1997: Viele Fortschritte, aber die Probleme bleiben« – das sind Kapitelüberschriften. Eine auf sechs Seiten hinzugefügte Gesamtwürdigung der UN bleibt im gleichen ambivalenten Duktus von Leistungen und Defiziten.

Ein Historiker wie Paul Kennedy (Parlament der Menschheit. Die Vereinten Nationen und der Weg zu einer Weltregierung, München 2007) versucht da ganz andere Schneisen der Einordnung und Bewertung zu schlagen, was Volgers Absicht sicher nicht ist. Ein Historiker würde darüber hinaus bei den einzelnen Krisen, Konflikten und Kriegen weitaus stärker nach den Bedingungen für das Verhalten von Staaten beziehungsweise Delegierten in UN-Gremien fragen, nicht nur die zumeist zeitgenössischen Äußerungen und Kommentare zum Nennwert nehmen. Das Dilemma für jeden Autor ist, dass fast alles an internationalen Problemen irgendwann einmal vor die UN gebracht wurde – aber die wahren Ursachen, Motive der Staaten oder deren wichtigsten Akteuren interessieren den Autor kaum. Gewiss, gerade bei der Ausbreitung von Diskussionen des Sicherheitsrats und zumal seiner ständigen Mitglieder wird der politische Vorrang der Großmächte klar, aber nur am Rande scheint auf, dass es ganz wesentliche Phasen einer Blockade der UN durch die Sowjetunion, später durch die USA gab – und dass der Sicherheitsrat nur bei Einigkeit der Großmächte handlungsfähig war.

Insofern wird bei der Debatte um die UN als Forum oder als Akteur bei Volger zu sehr auf die Akteursqualität und das jeweils einvernehmlich verabschiedete Papier, also die Rechtsnorm, abgestellt. Natürlich verschweigt der Autor die mangelnde Umsetzung nicht, zieht sich dann aber – wie bereits gesagt – in Formeln ambivalenter Leistungen zurück. Bei der Kuba-Krise im Jahr 1962, der wohl gefährlichsten Situation des Ost-West-Konflikts, scheint er die Rolle der UN als Akteur zu überschätzen. Die breite historische Literatur zur Kontextualisierung, die seit den frühen neunziger Jahren verstärkt auch Kenntnisse über interne sowjetische Quellen erlaubt und damit ganz klar die bilateralen offiziellen und inoffiziellen Kanäle benennt, kennt Volger nicht. So ist es sehr bedenklich, wenn ein Schreiben des sowjetischen Ministerpräsidenten Nikita Chruschtschow an den amerikanischen Präsidenten John F. Kennedy mit Verweisen auf Luards Buch von 1989 als bis heute unbekannt zitiert wird (S. 123). Die wissenschaftliche Publikation des amerikanischen Außenministeriums ›Foreign Relations of the United States‹ enthält dies seit den frühen neunziger Jahren im Wortlaut, der sogar ›online‹ eingesehen werden kann.

Post hoc, ergo propter hoc, stellt ein Problem jeder historischen Studie dar: Wenn bei einem engen Blick auf die UN eine Aktivität aus deren System be-

richtet wird, nachher eine politische Entscheidung gefällt wird, kommt Volger oft zu leicht auf das Ergebnis: also waren die UN-Aktivitäten ausschlaggebend. Bei einem solchen Verfahren werden UN-Akteure und -Aktionen leicht überschätzt, vor allem wenn der Autor die eminent wichtigen Rahmenbedingungen des Staatensystems und der Entscheidungsprozesse ganz auslässt oder nur andeutet.

Genuin historische Quellen zieht Volger lediglich am Anfang aus den oben bereits erwähnten ›Foreign Relations of the United States‹ heran. Aber gerade diese Quellen braucht der Autor für seinen Argumentationsstil auch nicht. Manuel Fröhlichs große intellektuelle Biographie Dag Hammarskjölds hinterlässt im Text keinerlei Spuren. Wenn am Ende des Namibia-Kapitels (S. 176) ein neues, allgemein reflektierendes Buch von Jochen Prantl (The UN Security Council and Informal Groups of States, 2006) zitiert wird, stellt der Leser erstaunt fest, dass mit diesem neuen Beleg der alte eigene Text Volgers von 1995 genauso wieder abgedruckt wird. Diskussionswürdig sind auch die unterschiedlichen Längen für einzelne Sachthemen des Buches: Ist die Erweiterung durch den UN-Beitritt der Volksrepublik China und der beiden deutschen Staaten auf je einer Seite angemessen abgehandelt? Ist die Erweiterung durch Staaten der ›Dritten Welt‹ um 1960 in ähnlichem Sinne mit zwei bis drei Seiten nicht zu komprimiert gehalten? Dem Falkland-Krieg und den Vermittlungsversuchen von Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar werden hingegen fünf Seiten gewidmet. Die sich schnell abwechselnden Jugoslawien-Teilprobleme der neunziger Jahre werden auf je einer oder zwei Seiten behandelt, Querelen über Organisations- und Personalfragen an der Spitze dafür vergleichsweise ausführlich.

Der Band hat am Anfang ein Abkürzungsverzeichnis. Er enthält ferner eine äußerst nützliche Chronologie, erhellende Listen zu den Mitgliedstaaten, den Generalsekretären, den Tagungen und Präsidenten der Generalversammlung, den Mitgliedschaften im Sicherheitsrat sowie eine Bibliographie. Selbstverständlicher Standard ist ein Sach- und Personenregister. Dies lässt nichts zu wünschen übrig.

Helmut Volger – das wurde eingangs gesagt – ist ein unermüdlicher Kommunikator der deutschen UN-Forschung und hat sich selbst höchste Verdienste in der Bereitstellung von Informationen für Öffentlichkeit und Forschung erworben. Das gilt auch für dieses Buch: Es gibt nichts Besseres im deutschen Sprachbereich. Dennoch: Volger hat sein Buch von 1995 erweitert, hat ein neues Buch vorgelegt, das bis an die Gegenwart heranreicht. Er hat aber nicht immer den Forschungsstand gründlich aktualisiert. Ein Historiker würde eine Geschichte der Vereinten Nationen doch ganz anders, als eine auch kulturell und interessengeleitete Geschichte des Staatensystems, schreiben.