

Vergessene Anfänge

Jost Dülffer

Dieser aus Anlass des 70. Jahrestags der Gründung der Vereinten Nationen vorgelegte schmale Band rückt bislang wenig beachtete Themen und die geschichtlichen Ursprünge der Weltorganisation in den Vordergrund. **Thomas G. Weiss** und **Dan Plesch** sind renommierte Politikwissenschaftler, die auch in der praktischen Politik, Regierungs- beziehungsweise UN-Beratung arbeiten. Sie legen ein Bändchen vor, das neben gemeinsamer Einleitung und gemeinsamem Schluss auch je einen Aufsatz von ihnen enthält (bei Weiss in Ko-Autorschaft). Sie wenden sich in einer erfrischend anschaulichen Sprache gegen Trends in der Politikwissenschaft und der internationalen Politik, wenn sie bei diesen eine umgekehrte Alzheimer-Krankheit diagnostizieren: »Short time memory is retained, while the contexts that crafted these memories have slipped away.« (S. 12) Die Herausgeber legen den Schwerpunkt in neun Aufsätzen auf die Entwicklungen im Zweiten Weltkrieg, lassen ihre Autoren aber auch über die Folgezeit nachdenken und Schlüsse für die Gegenwart ziehen.

Drei Beobachtungen fallen bei den meisten Aufsätzen ins Auge. Erstens gab es Anknüpfungspunkte an Institutionen und Personal des Völkerbunds, obwohl dieser doch politisch als erledigt galt. Zum zweiten ging es um Kooperationsstränge, die in der 1942 gegründeten militärischen Kriegskoalition der »United Nations« geschaffen wurden, die anschließend verändert in die Nachkriegsgesellschaft und damit auch in die neue Weltorganisation überführt wurden. Drittens waren beiden Ansätzen gemeinsam, dass man die angeblichen oder vermeintlichen Fehler aus dem Umgang mit dem Ersten Weltkrieg nach dem Zweiten Weltkrieg vermeiden wollte.

Was genuin historisches Lernen sein könnte, bleibt unklar. Manchmal klingt an, dass gerade Institutionen eine formative Phase hatten, die lange, also hier gegebenenfalls bis heute nachwirkt – nicht immer zum Besten. Anderenorts legen Autoren nahe, dass im oder als Folge des Zweiten Weltkriegs ein Elan für die Lösung von Problemen aufkam, von dem man sich heute wieder anstecken lassen sollte. »Do we need another cataclysm to rekindle the imagination and energy and cooperation that was in the air in the 1940ies, or are we smart enough to adapt in anticipation?«, fragen Plesch und Weiss (S. 2). Die ehemalige UN-Untergeneralsekretärin Margaret Joan Anstee verleitet das in ihrem Geleitwort zur Frage, wie die wachsende Lücke zwischen Ideen und Umsetzung überwunden werden könne. »The frag-

mentation of the multiple organizations of the so-called UN system, the increase in their operational functions to the detriment of their original role as centers of excellence and storehouses of knowledge, their quasi-autonomous status and the lack of effective coordinating mechanism all contributed to this process,« (S. XIV) lautet die nüchterne Diagnose, bei der es die Herausgeber natürlich nicht bewenden lassen wollten.

Auf diese sich überlappenden Kompetenzen gehen die Autoren des Bandes kaum noch ein. Weiss und Plesch schlagen vielmehr eine andere polemische Richtung innerhalb der Politikwissenschaft ein: Sie wenden sich dagegen, nur noch von Global Governance zu sprechen und nicht mehr von »government«: »To speak of »governance« and not of »government« is to discuss the product and not the producer« (S. 206). Während sie die Bedeutung von zwischenstaatlichen Organisationen – hier im UN-System – betonen, stehen sie den unzähligen nichtstaatlichen Organisationen, deren Leistungen und vor allem der wissenschaftlichen Beschäftigung mit diesen skeptisch gegenüber. Es herrscht also ein pessimistischer Grundton, wenn die Diagnose von »our unacceptable world order« (S. 214) gestellt wird. Chancen sehen die Herausgeber in erster Linie in einem neuen Willen der Regierungen zur Zusammenarbeit und zum Lösen von Problemen, insbesondere im Rahmen der UN, aber auch in einem neuen Multilateralismus.

Was gibt es an historischen Ergebnissen? Gewiss waren an den Weltkriegsinstitutionen und an deren Ausbau nach dem Zweiten Weltkrieg schon lateinamerikanische Staaten beteiligt. Auch Commonwealth-Staaten, wie Indien, spielten von Anfang an eine wichtige Rolle, dazu arabische und weitere asiatische Staaten. Doch hier legen die Herausgeber in ihrer Schlussbilanz zu viel Wert auf die in den vierziger Jahren angeblich schon vorhandene Globalisierung. Festzuhalten ist, dass dieser Band in der Perspektive sehr angloamerikanisch ausgefallen ist. Von der Sowjetunion ist praktisch nie die Rede, von China oder Frankreich nur am Rande. Gar nicht zur Sprache kommen die zumeist traditionell im Mittelpunkt stehenden Hauptorgane Sicherheitsrat und Generalversammlung und deren Wechselbeziehungen. Vereinfacht gesprochen geht es in dem Band um den Wirtschafts- und Sozialrat und einige dem UN-System angeschlossene Institutionen.

Je drei Aufsätze sind thematisch gebündelt. Im ersten Kapitel geht es um Planung und Propaganda.



Dan Plesch/
Thomas G. Weiss
(Eds.)

**Wartime Origins
and the Future of
the United Nations**

London, New York:
Routledge 2015,
242 S., 44,95 US-
Dollar

J. Simon Rofe widmet sich den Planungsprozessen und -instrumenten im Vorfeld der Konferenz von San Francisco 1945. Gut untersucht sind jüngst die Völkerbundvorgänge, bei denen auch der hier in den Vordergrund gestellte Bruce-Report von 1939, wenige Wochen vor Kriegsbeginn, eine wichtige Rolle spielte. Dieser Bericht machte auch die USA auf die große Bedeutung wirtschaftlicher Kooperation nach dem Krieg aufmerksam – mit entsprechenden Folgen. Dem Informationsdienst der Kriegsorganisation, der ›United Nations Information Union‹, widmet sich Giles Scott-Smith. Das ging bis zur Propagierung einer weitgehend unbekanntem UN-Flagge, die in dieser Zeitschrift bereits vorgestellt wurde (VN, 6/2008, S. 263–268). Die ›Information Union‹ bildete den Grundstock für das heutige ›Department of Public Information‹ im UN-Sekretariat, für das in den Anfängen beträchtliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden; ob das immer unpolitisch war, wäre zu hinterfragen. Die in den Jahren 1942 bis 1945 bestehende ›Conference of Allied Ministers of Education‹ bildete die Grundlage für die Einrichtung der UNESCO (Miriam Intrator).

Das zweite Kapitel widmet sich der menschlichen Sicherheit. Darunter subsumiert Plesch auch die ›United Nations War Crimes Commission‹ und ihre Vorläufer seit 1942. Bemerkenswert ist, dass sich auch Indien und China für diese Untersuchungen einsetzten und unter anderem an der Entwicklung der Strafbestimmungen mitwirkten. Dass etwa auch die Sowjetunion – außerhalb dieses Systems – eigene Vorstellungen entwickelte, kommt nicht zur Sprache. Die US-dominierte ›United Nations Relief and Rehabilitation Agency‹ (UNRRA) war von vornherein temporär und experimentell angelegt, existierte nur bis zum Marshallplan 1947, so Eli Karetny und Weiss. Das Hilfswerk entwickelte mit beträchtlichen finanziellen und personellen Mitteln und großem organisatorischem Geschick Hilfsprogramme in Europa. Lag ihr Erfolg auch an der Befristung? Ebenfalls der UNRRA widmet sich Manu Bhagavan im Hinblick auf Indien, wo 1946 ein eigenes Büro eingerichtet wurde.

Im dritten Kapitel steht die wirtschaftliche Entwicklung im Mittelpunkt. Die vier Autorinnen und Autoren heben hervor, dass es sich um einen – vor allem heute – wesentlichen Teil der UN-Tätigkeit handelt und arbeiten sodann die anfänglich widerstreitenden Konzeptionen und Institutionen heraus. Ruth Jachertz' Thema ist die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), die an die Zwischenkriegszeit anknüpfen konnte. Man wollte – gerade in den USA – Über- und Unterproduktion vermeiden, war überzeugt davon, dass Erzeugung und Vertrieb zusammengehen müssen. Aber der Weltmarkt war der ›International Trade Organisation‹ anheimgestellt, die zwischen britischen und amerikanischen Modellen schwankte und letztlich schei-

terte. Ein ›World Food Board‹ kam so innerhalb der FAO gar nicht zustande, wohl aber ein entsprechendes ›Clearing House‹. Jachertz macht klar, dass die in den vierziger Jahren entstandenen Probleme bis in die Gegenwart regelmäßig wiederkehrten. Ob das an einem Mangel an historischem Lernen lag, wie der Band insgesamt suggeriert, sei dahingestellt; vielleicht waren die Probleme selbst einfach größer. John Burley und Stephen Browne gehen der Entstehung der Entwicklungsinstitutionen und -konzepte nach, verfolgen einzelne Theoretiker von Bretton Woods bis San Francisco. Sie betonen, wie brillant die damaligen Köpfe waren und welche intellektuellen Ideensträube sie flochten. Die Lektionen bestehen hier eher in einem groben Überblick bis in die Gegenwart. Die Folgerung: »Must we wait for another San Francisco?« (S. 158) Das scheint etwas zu wenig an historischem Lernen zu sein. Da versucht Pallavi Roy konkreter zu werden, wenn sie in einem kurzen historischen Rückblick das Verhältnis von Finanzierungslücken, Wettbewerbsfähigkeit und Kapazitäten untersucht. Das Währungssystem von Bretton Woods scheiterte Anfang der siebziger Jahre, die Zeit seither wird als ›Bretton Woods 2‹ bezeichnet. Roy propagiert ein ›Bretton Woods 3‹, dessen vornehmste Aufgabe der Kapazitätsaufbau sein müsse, den die bisherigen Programme vernachlässigt hätten. ›Bretton Woods 1‹ sei damals schon nicht die beste Lösung gewesen, aber immerhin sei der Aufbau multilateraler Institutionen in Gang gekommen. Künftig brauche man eine nachhaltigere Weltordnung (»more sustainable global order«, S. 176). Wohl wahr, wird man beipflichten können, aber die gerade von Roy entfaltete Komplexität zeigt, dass es nicht vom guten Willen einzelner Staaten, Organisationen oder Wissenschaftler abhängt, wie es weitergeht. Roy selbst hebt auf den exogenen Schock des Zweiten Weltkriegs für die Entstehung des Systems von Bretton Woods ab, wie es auch andere Autoren tun, wenn sie die Gegenwart analysieren.

Was bleibt? Historisch gesehen sollte man weniger von erreichten Erfolgen ausgehen, vielmehr kann man von einem früheren Umgang mit Problemen, Komplexität, Interessenausgleich und Konflikten indirekte Einsichten gewinnen, anstatt Lösungsvorschläge vom Reißbrett zu entwickeln. Bei Plesch/Weiss wird nicht das ganze UN-System abgehandelt, wohl aber – und sehr verdienstvoll – werden markante Schneisen geschlagen. Schließlich: ein von den Ursprüngen in den USA und Großbritannien ausgehender Blick müsste nicht nur die damals bescheidene Handlungsmacht von asiatischen, afrikanischen oder lateinamerikanischen Staaten für die Gegenwart ungleich stärker integrieren, sondern auch den damals entstandenen Kalten Krieg, die Sowjetunion, China und einer Fülle anderer, hier nicht entfalter Probleme.