



Paul Kennedy. *Parlament der Menschheit: Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung.* München: C.H. Beck Verlag, 2007. 400 S. (gebunden), ISBN 978-3-406-56328-7.



Reviewed by Klaas Dykmann

Published on H-Soz-u-Kult (October, 2008)

P. Kennedy: Parlament der Menschheit

Auch wenn den Vereinten Nationen aufgrund ihres über sechzigjährigen Bestehens mehr Aufmerksamkeit auch in der Wissenschaft zuteil wird – vor allem in den Sozialwissenschaften, einschließlich der Rechtswissenschaft – so ist doch dem Historiker Norbert Götz zuzustimmen, dass eine Geschichte der UNO bislang aussteht. Götz, Norbert, Sechzig Jahre und kein bisschen weise: „Die Vereinten Nationen in der postnationalen Konstellation“, in: Neue Politische Literatur. Berichte über das internationale Schrifttum, LII (2007) 1, S. 37/38. Dass sich ein renommierter Geschichtswissenschaftler wie der in Yale lehrende Brite Paul Kennedy des Themas annimmt, ist daher umso bemerkenswerter. Um es vorwegzunehmen: Eine umfassende Geschichte der UNO, die auch innerinstitutionelle Prozesse behandelt und vor allem auf Archivrecherchen rekurriert, steht auch nach Kennedys Werk noch aus. Dennoch bietet Kennedy, der 1987 mit dem „Aufstieg und Fall der großen Mächte“ Aufsehen erregte, einen weitgehend gelungenen Einstieg in die historische UN-Forschung.

Kennedy bettet die UN-Historie in die „Weltgeschichte“ aus stark westlicher Sicht ein. Dies hilft allge-

meinere Entwicklungen im UN-System und in der Politik der Organisation zu erklären. Allerdings könnte der Insider-Blick zuweilen mehr Aufmerksamkeit erhalten. Hier wird deutlich, dass Kennedy die politikwissenschaftlichen Erkenntnisse zur UN als „Akteur“ weitgehend unberücksichtigt lässt. Siehe z.B. Barnett, Michael; Finnemore, Martha, „Political Approaches“, in: Weiss, Thomas G.; Daws, Sam (Hrsg.), The Oxford Handbook on the United Nations. United Nations Association of the UK/ United Nations Intellectual History Project, Ralph Bunche Institute for International Studies, The CUNY Graduate Center, Oxford 2007, S. 41-57. Dies ist schade, erklärt aber auch z.T., warum Historiker bislang der UNO verhältnismäßig wenig Interesse schenken. Aus verlagspolitischer Sicht ist bemerkenswert, so hebt es Götz hervor Ibid., dass sich der US-amerikanische und der britische Untertitel unterscheiden: Der Titelzusatz in der britischen Fassung „The United Nations and the Quest for World Government“ ist also entsprechend dem in der deutschsprachigen Ausgabe – wurde offenbar aufgrund des Reizwortes „Weltregierung“ als der Leserschaft in den Vereinigten Staaten nicht zumutbar angesehen. Die in den USA von

Random House vertriebene Ausgabe trägt den weniger anstößigen Untertitel *The Past, Present, and Future of the United Nations*. Kennedy, Paul, *The Parliament of Man. The Past, Present, and Future of the United Nations*, New York 2006. Angesichts der verwendeten Literatur ist es bezeichnend (wenn auch für die UN-Forschung keineswegs unüblich), dass sich Kennedy größtenteils auf englischsprachige Studien beschränkt und hierbei Analysen aus anderen Disziplinen weitgehend ausspart. Hier ist besonders das United Nations Intellectual History Project erwähnenswert, das sich bestimmten Bereichen der UN widmet und bereits eine Reihe von bereichernden Monographien zu den Themen Wirtschaft, Statistiken, Entwicklung etc. veröffentlicht hat. Kennedy geht auf S. 343 in einigen Fußnoten kurz darauf ein. Auch die Archivrecherche fand meist nur in britischen Archiven statt. Die Quellenanalyse geht selten über veröffentlichte UN-Dokumente hinaus; es wird kaum auf neu erschlossene Quellen zurückgegriffen, wie beispielsweise die Oral-History-Transkripte des United Nations Intellectual History Projects. Siehe <http://www.unhistory.org/cdrom.html>, 29. Mai 2008. Trotz der angeführten Kritikpunkte, die einer derartigen Überblicksdarstellung verziehen werden müssen, bietet das Buch durchaus gewinnbringende Einblicke in die Historie der Vereinten Nationen.

Kennedys Buch gliedert sich in drei Hauptteile (Die Ursprünge, Die Entwicklung der vielen Vereinten Nationen seit 1945 und Die Gegenwart und die Zukunft), die nach einem Kapitel zum Völkerbund thematisch und nicht chronologisch ausgerichtet sind, sowie ein Vor- und ein Nachwort. Unter Bezugnahme auf die in der Historiographie eher am Rande wahrgenommenen Theorien internationaler Beziehungen würde man seinen Ansatz mit der Schule des Realismus verbinden, d.h. der Annahme, im internationalen System herrscht Anarchie und die Nationalstaaten verfolgen stets ihre eigenen Interessen. Dieser eher handelsüblichen Auslegung folgt bald eine Wende, da Kennedy den Vereinten Nationen auch viel Positives zuspricht und daher eher ein Ansatz der institutionalistischen, also internationalen Organisationen einen gewissen Mehrwert zusprechen der Theorie ausgemacht werden kann. Der Rezensent der Neuen Zürcher Zeitung sprach passend von Kennedys Ringen mit realistischen und idealistischen Grundzügen: Mauer, Victor, *Begrenzung der Mächte* und *Instrument*. Die Uno als Versuch kollektiver Ordnung, NZZ, 2. Mai 2008. Demnach schwankt Kennedys Haltung zur UN zwischen Anerkennung und Wertschätzung so-

wie Kritik – dort, wo die Großmächte es entweder besser untereinander ausmachen oder eben in ihrer besonderen Funktion als Bremser agieren (siehe S. 325).

Das erste Kapitel befasst sich mit den Vorläufern der UNO, vor allem mit dem seit einiger Zeit von der Geschichtswissenschaft angemessener gewürdigten Völkerbund, sowie den Vorbereitungen zur Gründung der Vereinten Nationen. Dieser Teil klammert allerdings die neueren Forschungsergebnisse zum Völkerbund weitgehend aus und ist meist aus Kennedys Perspektive der Großmächte geschrieben.

Dem internationalen Beamtentum, also dem Personal, das vor allem das UN-Sekretariat am Laufen hält, wird im zweiten Kapitel *Das Rätsel des Sicherheitsrates* leider nur wenig Aufmerksamkeit zuteil. Das Sekretariat wird zwar als wichtigstes Organ der UN bezeichnet, allerdings auch als Diener vieler Herren (S. 65). Dass internationale Organisationen als Bürokratie auch über die existenzerhaltene Selbstlegitimierung hinaus eigene Ziele verfolgen – ein Forschungsfeld der Politikwissenschaft. Siehe Barnett, Michael; Finnemore, Martha, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca 2004. – wäre in diesem Zusammenhang der Erwähnung und Anwendung auf historische Betrachtungen wert gewesen. Zum ständigen Spannungsverhältnis zwischen geographischer Ausgewogenheit des Personals, Unabhängigkeit von Dritten und der erforderlichen Kompetenz sowie Leistungsfähigkeit schreibt Kennedy lapidar: *Es wurde jedoch keine Methode angedeutet, wie man pure Kompetenz mit geographischer Verteilung in Einklang bringen könnte* (S. 65). Weiter urteilt er: *Immmer weniger Wert wurde auf Erfahrung und Befähigung gelegt, wer sollte denn auch Kandidaten, die von ihren Regierungen benannt worden waren, nach solchen Kriterien beurteilen?* (S. 178). Meiner Meinung nach liegt in einer geschichtswissenschaftlichen Betrachtung des internationalen Beamtentums sowie der Wirkungsweise der entsprechenden Sekretariate eine der Grundlagen für das Verständnis der historischen Entwicklung von Völkerbund und UN – leider weiterhin ein vergleichsweise wenig erforschtes Gebiet der Historiographie. Kennedy beschränkt sich auf die Leistungen der UN-Generalsekretäre, spricht ansonsten jedoch anonym von den einzelnen Institutionen (Sicherheitsrat, ECOSOC etc.) meist ohne interne Strömungen und Konflikte oder konkrete Akteure detaillierter zu analysieren, was zumindest an dem einen oder anderen Beispiel der Veranschaulichung gedient hätte.

Im dritten Kapitel *Friedenserhaltung* geht Kennedy

u.a. auf die UN-Einsätze in Somalia, Jugoslawien und Kongo ein, wobei er festhält, dass dabei die Grenzen zwischen Erhalt und Erzwungung von Frieden verwischt wurden. In Anbetracht des unklaren Mandats bzw. dessen Ausübung sieht er hier die Großmächte in der Pflicht, sich für Friedenserhalt und -sicherung einzusetzen (S. 120-124). Beim Völkermord in Ruanda macht er für das Scheitern der UN viele Gründe aus, darunter das Desinteresse des Westens, den Vorrang, der dem Konflikt in Bosnien zuwiesener wurde, sowie das Desaster, das die USA kurz zuvor in Somalia erlebt hatten. Die afrikanischen Mitgliedstaaten warfen daraufhin dem Sicherheitsrat vor, Mittel für Krisen in den nördlichen Staaten bereitzustellen, aber den Süden zu ignorieren – eine zutreffende Kritik, die aber angesichts der Passivität afrikanischer Staaten während des Genozids heuchlerisch wirkt. Ein generelles Problem für die Friedensmissionen der UN waren zunächst standardisierte Krisenstrategien, die sich als oftmals nicht angemessen für lokale Besonderheiten und daher als erfolglos erwiesen (S. 128-131). Der Vorschlag, eine ständige UN-Armee aufzustellen wurde abgelehnt als Versuch der UN, sich selbst als souveräner Staat zu gerieren (S. 132). In Anlehnung an die realistische Schule kommt Kennedy zu folgendem Schluss: „Das zentrale Sicherheitssystem der UN wurde von jenen, die das Sagen hatten, bewusst schwach gehalten und war daher wahrscheinlich weniger effektiv in der Eindämmung schwerer Menschenrechtsverletzungen, als einige wenige starke Nationalstaaten gewesen wären.“ (S. 135). Letztlich bescheinigt Kennedy der UN auf dem Gebiet der Friedensdurchsetzung und -erhaltung keinen großen Erfolg (S. 136).

Das vierte Kapitel befasst sich mit Wirtschaftsprogrammen und geht auf den Gegensatz zwischen „Nord und Süd“ ein. Hier berücksichtigt Kennedy besonders die Spannungen zwischen den machtvollen Bretton-Woods-Institutionen (Weltbankgruppe und Internationaler Währungsfonds) und dem schwachen Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) bzw. der Generalversammlung. Als Hauptproblem des ECOSOC macht er die institutionelle Zersplitterung und Überschneidungen aus, vor allem in Form von immer neuen Ausschüssen, die zuweilen doppelte Arbeit leisteten, da es keine entsprechend formulierten Rahmenbedingungen gab (S. 147). Im Zuge der Dekolonisation traten viele neue Staaten des Südens der UN bei, die in der Generalversammlung meist Wirtschafts- gegenüber Sicherheitsfragen hervorhoben. Die ehemaligen Kolonialmächte empfingen die neuen Mitglieder häufig herablassend: „Die älteren und reicheren Clubmitglieder schienen Metho-

den gefunden zu haben, ihre privilegierte Stellung beizubehalten – im Sicherheitsrat, bei der Weltbank und im IWF...“ (S. 148, 149). Deshalb gründeten die Staaten des Südens die Gruppe 77, die den Schwerpunkt verlagerte auf ECOSOC und UNESCO legte, wo – anders als in den Finanzorganisationen, deren Stimmmodus sich an den Beitragszahlungen orientiert – das Prinzip „ein Land, eine Stimme“ fort dauerte. Die gerade werdende Kluft zwischen Industrie- und „Entwicklungsländern“ seit 1947 sorgte für eine große Enttäuschung in der Dritten Welt (S. 149). Es folgte mit Gründung der UNCTAD 1964 und der Forderung nach einer Neuen Weltwirtschaftsordnung 1974 die einflussreichste Phase der ärmeren Länder. Bald jedoch verlor die UNCTAD an Gewicht (S. 154). Nach den Ölkrisen in den 1970er Jahren und dem Ausbruch der Schuldenkrise 1982 befasste sich der IWF nun auch mit den südlichen Staaten: „Aufgrund der wiederholten Schocks und des sinkenden weltweiten Wachstums ließ der Druck nach, mit dem der Süden auf seinen Forderungen nach einer neuen Weltwirtschaftsordnung bestand“ (S. 160-1). Trotz einiger Erfolge, die aus dem Lernprozess der zuständigen Einrichtungen resultierten, blieben die UN-Institutionen für Entwicklungszusammenarbeit zwei Antworten schuldig: 1) Warum konnten sie nicht den „Ärmsten unter den Armen“ helfen, obwohl sie „ihr Bestes versucht hatten“ und 2) wie konnten viele hundert Millionen vor allem in Asien ihren Lebensstandard merklich verbessern und dies ohne UN-Hilfe? (S. 167-168).

Im sechsten Kapitel behandelt Kennedy ein Kernthema der UN: die internationale Förderung der Menschenrechte. Als Folge des Holocausts wurden die Menschenrechte in der Universalen Menschenrechtserklärung von 1948 hervorgehoben: „Die Menschheit beschloß, die Unmenschlichkeit des Menschen gegen den Menschen drastisch zu reduzieren“ (S. 209). Als Leser/in mag man sich fragen, ob 1945 die hier erwähnte „Menschheit“ die Bewohner aller Weltregionen repräsentierte: Stellten die UNO-Gründer, darunter Kolonialmächte, die in ihren Kolonien Menschen „zweiter Klasse“ regierten und strukturelle Ungleichheiten schufen, diese Menschheit? Kennedy selbst relativiert sich hier, indem er später Folgendes zu bedenken gibt: „Die vielen Angehörigen von Kolonialvölkern in Afrika, Asien, der Karibik und anderen Regionen hatten keine Möglichkeit, über diese feierliche Erklärung ihrer eigenen Rechte abzustimmen“ (S. 213). Trotz der nordamerikanisch-europäischen Prägung sowohl im Wortlaut als auch hinsichtlich der Durchsetzung von relativierenden Interessen (die USA sprachen sich ge-

gen einklagbare Sozialrechte aus), kann man Kennedy zustimmen, dass die Deklaration „in der Geschichte der Menschheit einen Schritt vorwärts bedeute“ gerade weil diese nur den Anfang einer Entwicklung markierte (S. 214). Das Recht auf Entwicklung, das seit den 1970er Jahren von Sprechern der Dritten Welt formuliert wurde, findet nur wenig Platz; der Schwerpunkt liegt auf der ersten Generation der klassischen Menschenrechte (politische und bürgerliche) (S. 226). In den 1990er Jahren macht der Autor eine Verschiebung des Konflikts über Menschenrechte von Ost-West nach West-Süd aus: „Es gab einen Angriff auf die Universalität westlicher Normen...“ (besonders „asiatische Werte“) (S. 227). Zu Recht lobt Kennedy die UN-Wahlüberwachungsmissionen als besonders wertvoll. Hier wird die UNO auch als Akteur wahrgenommen (S. 237/238). Trotz vieler bestehender Probleme und der Katastrophen von Ruanda, Bosnien oder Kambodscha, sieht Kennedy im Menschenrechtsthema ein Gebiet, auf dem die UNO gewisse Erfolge vorzuweisen hat.

Im siebten Kapitel befasst sich der Autor mit der demokratischen Verfasstheit der Vereinten Nationen sowie Regierungen und nicht-staatlichen Akteuren. Bezüglich der Rolle von Nichtregierungsorganisationen urteilt Kennedy, dass sich die Position der NGOs seit den 1940er Jahren ungemein verbessert und ihr Einfluss dementsprechend deutlich zugenommen habe (S. 261). Jedoch wird in diesem Kapitel kaum die Interaktion zwischen NGOs und UN erwähnt, so wie es u.a. Weiss, Carayannis und Jolly mit der dritten UN untersuchten. Weiss, Thomas G.; Carayannis, Tatiana; Jolly, Richard, „The United Nations“ erscheint in: *Global Governance, A Review of Multilateralism and International Organizations*, 15 (2009) 1. Trotz der Erwähnung kritischer Positionen gegenüber Medien, NGOs oder Kirchen als mutmaßlichen „Instrumenten“ westlicher Interessen macht der Verfasser dennoch eine nicht an Machtinteressen ausgerichtete, sondern philanthropisch gesinnte „internationale Zivilgesellschaft“ aus, selbst wenn diese durch den Norden oder Westen dominiert wird. (S. 273).

Das achte Kapitel widmet sich Chancen und Gefahren des 21. Jahrhunderts. Kennedy unterbreitet einen Vorschlag zur Reform des UN-Sicherheitsrates: Erweiterung der nichtständigen Mitglieder auf 18 oder 19, um dem Anwuchs der Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Abgeschafft werden sollte die Zwei-Jahres-Mitgliedschaft: wenn sich ein nichtständiges Mitglied bewährt, sollte es wiedergewählt werden dürfen. Falls dann ein Staat wie Singapur, Deutschland oder Südafrika durch große Verdienste im Sicherheitsrat mit Unterstützung von „Freunden und Nachbarn“ wiedergewählt würde,

und zwar mehr als einmal, dann könnte dieses Land auch zum ständigen Mitglied avancieren (S. 286). Nicht besonders originell scheint mir der Vorschlag, den seit der Dekolonisation anachronistisch erscheinenden Treuhandrat mit der Betreuung von „failed states“ zu beauftragen – das wurde schon zuvor angeregt. Diese Idee entstand aus der realpolitischen Notwendigkeit, den Treuhandrat beizubehalten, da eine Abschaffung nach einer Veränderung der UN-Charta verlangte – besonders die Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates sind ausgerechnet daran alles andere als interessiert, da im Zuge einer solche Debatte auch die ungerechte Machtverteilung im Sicherheitsrat zur Sprache käme. Wie Kennedy treffend erwähnt, scheint jeder Versuch, den Treuhandrat wiederzubeleben angesichts der kolonialen Prädisposition dieser Einrichtung unrealistisch, da ehemalige Kolonien sich – aus verständlichen Gründen, wie ich meine – dagegen wenden (S. 298). Kennedy verlangt außerdem statt des schwachen ECOSOC einen Sicherheitsrat für Wirtschaft und Soziales parallel zum sicherheitspolitischen UN-Sicherheitsrat mit ähnlichen Kompetenzen einzurichten (S. 305) – ebenfalls keine vollkommen neue Anregung. Des Weiteren fordert Kennedy eine Entrümpelung der Generalversammlung und ihrer Ausschüsse, ebenso setzt er sich für klarere Agenden ein (S. 311/312).

Generell präsentiert Kennedy einige weitsichtige Fragen und Anregungen. Wenn aber des Älteren in Zukunftsszenarien die erstarkte wirtschaftliche (und politische) Stellung besonders von China, aber auch Indien oder Russland und Brasilien hervorgehoben wird, dann scheint sich als Adressat die westliche Welt herauszukristallisieren. Die Botschaft lautet: Macht die UN-Institutionen, die Ausrichtung und die Stimm- und Machtverteilung jetzt zum Thema, bevor es zu spät ist – und China und andere bestimmen, wer in der UN das Sagen hat. Auch wenn stets der internationale Charakter betont wird, so lässt sich doch ein gewisses Unbehagen über diese Aussichten zwischen den Zeilen erkennen, das vermutlich dazu beigetragen hat, Teilen des Gegenwarts- und Zukunftskapitel einen mahnenden Tenor zu verleihen.

Zuweilen gebraucht der Verfasser das Personalpronomen „wir“ (z.B. S. 171). Wer sind wir? Die Vereinten Nationen? Der Westen? Die Leserschaft? Oder die Menschheit als solche? Bis auf Seite 326 bleibt der Autor eine Antwort darauf schuldig: „Wir“, so heißt es dort, meint die „Weltbürgerschaft“, wir, die Völker, die Bewohner der Erde. Aber auch wenn hier der „in der Welt lebenden“ Teil der Weltbe-

völkerung Erwähnung findet, so ist doch eine westlichen Werten zugetane Gemeinschaft der Ausgangspunkt, die mit der Schaffung von Institutionen, Gesetzen und Handlungsprinzipien beabsichtigt, den Globus zu einem besseren Ort zu machen (S. 326).

Im Nachwort lädt Kennedy die Leser ein, die Schlusskommentare der einzelnen Kapitel wie die Beurteilung im Schulzeugnis zu lesen: âInsgesamt gute Leistungen, könnte aber mehr tun.â Trotz vieler Rückschläge sieht er den größten Fortschritt beim Schutz der Menschenrechte, der verbesserten Stellung von Kindern und Frauen, der wachsenden Kooperation bei Umweltthemen und der Ermutigung der âZivilgesellschaftâ (hier bewusst im Singular). Stagnation macht Kennedy dagegen im Sicherheitsrat aus. Problematisch gestaltet sich die Beurteilung der UN-Rolle bei der wirtschaftlichen Entwicklung und Bekämpfung der weltweiten Armut: âEs ist sehr viel einfacher, die UN mit der weltweiten Eliminierung der Kinderlähmung in Verbindung zu bringen als mit dem ökonomischen Wachstum von Singapur. Eben deshalb heben Verteidiger der UN den ersten Umstand hervor, während Kritiker auf den zweiten verweisenâ (S. 323).

Schließlich bemüht Kennedy noch einen Vergleich mit Sisyphos und spricht davon, dass die UN trotz Stol-

perns den steten Weg bergauf nehme, anstatt wie im Mythos immer wieder den Stein den Berg heraufrollen zu müssen. Zum einen bleibt etwas unverständlich, warum Kennedy die UN nicht mit Sisyphos (und den Stein entsprechend mit der Last der globalen Probleme), sondern die UN mit dem Stein vergleicht. Zum anderen sehe ich hier eine bessere Analogie mit der existentialistischen Deutung des Mythos von Sisyphos aus der Feder von Albert Camus: Trotz der stets neu aufflammenden Probleme bzw. niemals endender Herausforderungen sollte man sich die Vereinten Nationen als institutionalisierten Sisyphos als eine glückliche Einrichtung vorstellen.

Eine globalhistorische Perspektive, die auch die Sicht der ânichtwestlichenâ Weltregionen, d.h. Lateinamerika, Asien und Afrika berücksichtigt, ist wenig überraschend gänzlich absent. Kennedys Buch bietet sicher einen guten Überblick zur Entstehung und Entwicklung der Vereinten Nationen, bleibt aber an manchen Stellen zu sehr an seinem Great-Powers-Konzept haften, berücksichtigt kaum institutionengeschichtliche Erkenntnisse zu den Einzelorganen noch Forschungsergebnisse aus anderen Disziplinen. Als Einstieg in die geschichtswissenschaftliche Untersuchung der Vereinten Nationen ist sein Buch trotz dieser Defizite zu empfehlen.

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

Citation: Klaas Dykmann. Review of Kennedy, Paul, *Parlament der Menschheit: Die Vereinten Nationen und der Weg zur Weltregierung*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. October, 2008.

URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=23236>

Copyright    2008 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.