

# Entzauberter Gründungsmythos

Jost Dülffer



Mark Mazower

**No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations**

Oxford: Princeton University Press  
2009, 236 S.,  
24,95 US-Dollar

Eine der populärsten Meistererzählungen zu internationalen Organisationen im 20. Jahrhundert geht so: Nach den Schrecken des Ersten Weltkriegs suchten die Siegermächte eine neue Weltordnung zu schaffen, die maßgeblich vom amerikanischen Präsidenten Woodrow Wilson und dem Leitwert des Selbstbestimmungsrechts getragen war. Doch die USA ratifizierten weder die Friedensverträge von 1919 noch die Völkerbundsatzung. Auch andere Großmächte traten dem Völkerbund nicht bei, und so blieb die neue Weltorganisation rudimentär. Die Vereinten Nationen stellten daher als neuer Ansatz eine Lehre aus den Fehlern der Vergangenheit dar: Alle wichtigen Mächte – außer den Besiegten Deutschland und Japan – waren so gut wie von Anfang an dabei. Seither führte ein langer Weg, erneut über 40 Jahre durch den Ost-West-Konflikt behindert, zu einer neuen Weltordnung, die aber immer noch nicht erreicht ist.

Gegenüber einer solchen, idealistischen Deutung der Entstehungsgeschichte der UN erhebt die schmale Studie des britischen Historikers **Mark Mazower** gewichtige Einwände. Er elaboriert in vier luzide argumentierenden Kapiteln, die sich jeweils einer für die Entwicklung der UN wichtigen Person widmen, einen anderen Strang der Deutung, der beträchtliche Korrekturen an einer solchen Erzählung nahelegt. Sie läuft darauf hinaus, dass der Völkerbund in erster Linie aus den durchaus auch rassistischen imperialen Interessen Großbritanniens entstand. Auch bei der Gründung der UN standen derartige Interessen der Kolonialmächte im Vordergrund, wurden aber erneut in eine Rhetorik der Präambeln und anderer Charta-Regelungen eingebettet, welche dies verschleierten. Bis in heutige Reformvorschläge hinein belastete eine zu idealistische Perspektive den Blick auf die UN, so Mazower.

Wie gelangt der Autor zu diesen Schlüssen? Da ist zunächst einmal Jan Smuts zu nennen. Der vormalige Burenführer und britische Weltkriegsgeneral betrieb eine Versöhnungspolitik in Südafrika – doch nur zwischen Briten und Buren. Er war maßgeblich an der Ausgestaltung der Völkerbundsatzung beteiligt. Nach Mazower ließ der britische Premierminister Lloyd George ihn weitgehend gewähren. Doch gerade weil Wilson keine eigenen klaren Vorstellungen hatte, konnte sich Smuts' Sicht durchsetzen: Es ging um eine Stärkung des britischen Weltreichs durch eine erweiterte Organisation, um einen »imperialen Internationalismus«, der durch die Großmächte bestimmt sein und die USA zur Stärkung britischer Interessen

mit ins Boot holen sollte. »Imperiales Eigeninteresse war auf die Wilsonsche Rhetorik aufgepfropft worden« (S. 20). Genau dieser Smuts formulierte dann auch in San Francisco die Präambel der UN-Charta: An der im Prinzip von Weißen bestimmten Großmächteordnung hatte sich nichts geändert.

Die zweite Persönlichkeit, die Mazower ins Feld führt, ist Alfred Zimmern. Von Haus aus ein Altphilologe, arbeitete er in den Jahren 1918/1919 im britischen Außenamt und wurde einer der namhaftesten Professoren für internationale Beziehungen. Er entwickelte die Idee einer »internationalen Gesellschaft«, die sich nach diesem Beispiel durchsetzen werde; er war weniger rassistisch als Smuts. Sein wichtigster Schüler sei der spätere amerikanische Außenminister Dean Rusk gewesen, der um den Korea-Krieg 1950 herum sich als letzter amerikanischer Außenpolitiker aus diesen Gründen maßgeblich auf die UN gestützt habe.

Durch den Zweiten Weltkrieg und seine Verbrechen traten zwei andere Persönlichkeiten in den Vordergrund – Kapitel 3: Joseph Schechtman und Raphael Lemkin. Der amerikanische Präsident Roosevelt habe im Zweiten Weltkrieg ein streng geheimes Projekt M (für Migration) durchdenken lassen, das unter anderem für Juden aus Osteuropa nach neuen Siedlungsgebieten suchen ließ. Eugene Kulischer und der genannte Schechtman schrieben im und nach dem Zweiten Weltkrieg umfangreiche Studien über die vergangenen Migrationsströme, die sie aber selbst auch planten. Schechtman habe nie einen Schutz des Einzelnen durch das Völkerrecht als entscheidend ansehen können. Die rechten Zionisten um Wladimir Jabotinsky, zu dem er Kontakt hatte, konnten sich durchsetzen. Dies sei ein Weg zum Staat Israel gewesen.

Anders als im Völkerbundregime, das stark von Minderheitenrechten bestimmt war, hätte man nunmehr auf möglichst homogene Staatsvölker abgezielt und damit – das ist die wichtige Pointe für Mazower – im UN-System die Staatlichkeit als solche gestärkt. Minderheitenrechte seien nirgendwo verankert worden, sie seien durch die Entwicklungen der Vorkriegszeit auch als Ziel aufgegeben worden. Die UN hätten also staatliche Souveränität *de facto* gegenüber dem Völkerbund gestärkt. Und Lemkin? Er prägte den Begriff Genozid und war von Nürnberg bis New York ein Vorkämpfer der im Dezember 1948 verabschiedeten Völkermordkonvention. Diese sei ein Überbleibsel des Idealismus der Zwischenkriegszeit und nicht mehr zeitgemäß gewesen. Die

Großmächte hätten keine Neigung gehabt, irgendeine Interventionsmöglichkeit in ihre inneren Angelegenheiten zuzulassen.<sup>1</sup> Und so sei vorerst auch nichts dabei heraus gekommen. »Lemkin hatte – in den Augen seiner Gegner – nicht erkannt, dass die Welt sich verändert hatte, dass das Völkerrecht nicht länger eine der Politik übergeordnete Position für sich beanspruchen konnte« (S. 131). Die ebenfalls 1948 verabschiedete Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sei dagegen ein sehr viel schwächeres Regime geworden, die den moralischen Appell an die Stelle von Völkerrecht gesetzt habe.

Kapitel 4 stellt Jawarhal Nehru in den Mittelpunkt, der zum Gegner einer Smutsschen Sicht wurde. Zunächst einmal: Smuts gelang es nicht, im neuen UN-System die Annexion des Mandatsgebiets Südwestafrika durchzusetzen. Zum ersten Mal stellte sich ein afrikanischer Politiker entgegen. Sodann: in Südafrika lebten seit dem 19. Jahrhundert zahlreiche Inder, Mahatma Gandhi hatte sich in deren Verteidigung erste Meriten erworben. Gandhi und auch Nehru hatten sich im Zweiten Weltkrieg auf die Seite der Briten in Erwartung künftiger Entkolonisierung gestellt; Nehru habe nach dem Krieg Spielraum für Indien zwischen den drei Großmächten USA, Großbritannien und Sowjetunion gesucht. Mit dem Ziel, die Entkolonisierung voranzutreiben, habe die indische Regierung schon im Jahr 1946 die südafrikanischen Inder unterstützt und in der Generalversammlung eine Resolution zugunsten der Minderheit durchgesetzt. Dies sei ein Bruch im neuen UN-System weitgehender staatlicher Souveränität gewesen. »Das Aufkommen eines gänzlich neuen Konzepts von Weltordnung in der Generalversammlung – welches eher auf die Auflösung des Empires aufbaute als auf dessen Fortsetzung, auf Politik und nicht auf Recht – war kein Produkt der Einbildung« (S. 185).

Nehru sei seither als Vorkämpfer der Freiheiten aller Rassen und der Unabhängigkeit von den Blöcken aufgetreten. Die Inder hätten so einen Weg für andere koloniale Staaten freigemacht, der zur Unabhängigkeit weiter Teile Asiens und Afrikas geführt hätte. Diese wiederum hätten seither auf ihre uneingeschränkte Souveränität bestanden. »(..) der Preis, der für diese Globalisierung der Mitgliedschaft gezahlt wurde, war hoch – eine exzessive Achtung der Souveränität der Mitgliedstaaten, die Unfähigkeit der UN, ihren eigenen Idealen gerecht zu werden, eine tiefe und größer werdende Kluft zwischen dem Sicherheitsrat und der Generalversammlung – kurz: eine zunehmende Entfernung von den Weltereignissen« (S. 189). Erst in jüngster Vergangenheit – Stichwort Schutzverantwortung (responsibility to protect) – seien Eingriffe in die Souveränität stärker zur Leitlinie geworden. Es bleibt aber festzuhalten, dass Mazower die weitere UN-Geschichte seit etwa 1948 nur noch eher nebulösen Ausblicken behandelt: Das war nicht sein Thema, wie er an anderer Stelle betont.

Im Online-Diskussionsforum ›H-Diplo‹ hat es eine breite Auseinandersetzung zwischen Historikern der Internationalen Geschichte und Mazower gegeben.<sup>2</sup> Dabei hat der Autor insgesamt großes Lob für seine Sicht auf Völkerbund und UN erhalten, doch auch Kritik. Letztere zielte eher auf die mangelnde Berücksichtigung der menschenrechtlichen Dimension ab. Aus der Sicht des Rezensenten ist der Blick von der Peripherie und von einzelnen Personen fruchtbar und innovativ. Was er klar macht, ist der Kern einer Großmächteordnung, die vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg dominierte: Die Einigkeit der ›Großen Drei‹ bildete schon zwischen Roosevelt, Churchill und Stalin den *basso continuo*. Was aber bei Mazower stark übertrieben erscheint, ist die Abqualifizierung von Rhetorik und wohlmeinenden Erklärungen von Präambeln bis Konventionen. Auch Smuts und anderen war klar, dass diese ein Eigenleben entwickeln könnten und mussten, auch wenn sie dies nicht *en detail* voraussehen konnten. Es ist nicht das Vorherrschen von Großmächtepolitik, sondern deren dialektisches Verhältnis zu menschenrechtlichen und anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen, auf die es historisch ankam und weiterhin ankommt.

Darüber hinaus ist der elegante, doch manchmal sehr grobe Pinselstrich Mazowers hier und da zu bemängeln. Die Schlüsselrolle Smuts für 1919 und 1945 scheint überzeichnet zu sein. Zu der Behauptung, dass Wilson keine eigenen Ideen gehabt habe – und das sei gut so gewesen –, hat etwa Jörg Fisch kürzlich herausgearbeitet, dass Wilson gerade mit seinen eigenen Ansätzen zu einem Völkerbund gescheitert sei,<sup>3</sup> aber zu seinem eigenen Nachteil die Leninsche Rhetorik des Selbstbestimmungsrechts übernommen habe. Der Umgang Mazowers mit der Völkermordkonvention und der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte benennt einen richtigen Aspekt, ist aber doch deutlich von einem Vorwissen des Historikers her überpointiert. Das Gleiche gilt für die Perspektive einer Sicherung der internationalen Ordnung allein aus den Interessen des Britischen Empires her: Da gab es doch wesentlich mehr.

Es ist zu vermuten, dass Mazowers thesenreiches Buch Völkerrechtler eher ärgert; für den Rezensenten als Historiker stellt es ein mögliches Gegengewicht gegenüber einer einseitig den Fortschritt von Verrechtlichung hervorhebenden Sicht dar, die Politik, auch Machtpolitik in ein klares – hier wohl zu grelles – Licht rückt.

1 Vgl. Jost Dülffer, *The United Nations and the Origins of the Genocide Convention 1946–1948*, in: Christoph Safferling/Eckart Conze (Eds.), *The Genocide Convention: Years after its Adoption*, Den Haag 2010, S. 55–68.

2 H-Diplo Roundtable Review, Volume XI, No. 47, 2010, 27.10.2010, <http://www.h-net.org/~diplo/roundtables/PDF/Roundtable-XI-47.pdf>

3 Jörg Fisch, *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion*, München 2010, hier S. 167.