

Allokation von Nutzen im UN-System« und des Schlußkapitels über »Politikvergleich im Verband der Vereinten Nationen«, die beide vom Herausgeber verfaßt wurden, handelt es sich um Fallstudien, die als Zwischenbilanz einer Organisation in ihrer »Mid-life-Krise« dienen sollen: »Sie gehen der Frage nach, wie sich die Politik in den Vereinten Nationen in den 40 Jahren des Bestehens des UN-Systems gewandelt hat. Dabei berücksichtigen sie die institutionellen Unterschiede zwischen den Organisationen des Systems, deren Funktionen sowie die Rolle der jeweiligen Handlungsträger.« (S.XIII)

11 der 14 Autoren sind US-amerikanische Professoren, so daß es nicht überrascht, daß oftmals enge Bezüge zur Politik der Vereinigten Staaten im UN-System hergestellt werden.

Das Sammelwerk stellt keinen Einführungsband in die Probleme des UN-Systems dar; es ist also nicht für Anfänger, sondern eher für Fortgeschrittene mit soliden Grundkenntnissen gedacht. Allerdings lassen sich viele Einzelbeiträge auch ohne Detailkenntnisse lesen.

Die Beiträge reichen von institutionellen Darstellungen (so zu UNHCR und IAEA) über Verfahren und Verhandlungen (etwa GATT und Seerechtskonferenz) bis zur Analyse der Rolle der Spitzen einzelner Institutionen (beispielsweise der Weltbank-Präsidenten und der UNESCO-Generaldirektoren). Zu den Autoren der Fallstudien gehören neben anderen Alan M. James, Robert W. Gregg, Ronald I. Meltzer, David P. Forsythe, Leon Gordenker und Robert S. Jordan. Der Herausgeber Finkelstein hat mit seinem Einleitungsaufsatz einen theoretischen Bezugsrahmen geschaffen, der auch von vielen Autoren der Fallstudien aufgenommen wurde. Er arbeitet mit einem weit definierten Politikkonzept der »Nutzen-Allokation« (value allocation), wobei unter »Nutzen« »alles, was die Handelnden zu erreichen suchen«, verstanden wird.

In seiner vergleichenden Zusammenfassung rechtfertigt er diesen Ansatz damit, daß enger definierte Politik-Definitionen vorschnell zur Schlußfolgerung führten, daß UN-Politikmaßnahmen ohne Konsequenzen seien. Er argumentiert vielmehr: »Vieles von dem, was die UN-Organisationen hervorbringen – die Tagesordnungen, die Berichte von Missionen und Ausschüssen, die Konventionsentwürfe, Resolutionen, Erklärungen und Aktionsprogramme –, soll dazu dienen, die Diskussion anzuleiten, richtungweisend zu wirken, die Handlungsmöglichkeiten der Gegenseite einzuschränken, Druck auszuüben und schließlich den Konsens herbeizuführen. In diesem Sinne ist die Allokationspolitik des UN-Systems untrennbarer Bestandteil der Konsensbildung, die das Leitziel der Weltorganisation darstellt.« (S.470)

In seinen Schlußfolgerungen stellt er eine (wenn auch unausgewogene) Entwicklung zu zentralisierter Autorität im UN-System fest, wobei sich Mehrheiten gegenüber Minderheiten durchsetzen, und folgert daraus: »Dies widerspricht der weitverbreiteten Annahme, daß die Vereinten Nationen kei-

ne Autorität besitzen, da sie keinen Zwang ausüben können. Die vorliegende Studie will belegen, daß dies eine irreführende Schlußfolgerung ist, die vielleicht die Ursache für die häufig unverständige Haltung gegenüber der Weltorganisation ist und die keineswegs dazu beiträgt, eine vernünftige und effektive Politik zu entwickeln, die die Grundlage unserer Beziehungen zum UN-System bilden könnte.« (S.479)

Bleibt nur zu hoffen, daß auch Regierungsvertreter und -berater – nicht nur in den USA – das Werk zu Rate ziehen.

Klaus Hüfner □

Coate, Roger A.: *Unilateralism, Ideology, & U.S. Foreign Policy. The United States In and Out of UNESCO*

Boulder/London: Lynne Rienner Publishers 1988
192 S., 26,50 US-Dollar

Seit die »Krise des Multilateralismus« von der US-Außenpolitik thematisiert und praktiziert wurde, ist ein deutliches Ansteigen des wissenschaftlichen Interesses an der Rolle der USA im UN-System unter amerikanischen Politikwissenschaftlern zu registrieren. Es handelt sich um ein (selbst)kritisches Aufarbeiten der UN-Politik der Vereinigten Staaten in den achtziger Jahren. Die vorliegende Studie von Roger A. Coate, Professor an der Universität von Südkarolina, gehört dazu: Mit äußerster Akribie untersucht der Autor die innen- und außenpolitischen Hintergründe des Austritts Washingtons aus der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), der Ende 1983 zum 31. Dezember 1984 angekündigt wurde.

Die 25. Generalkonferenz der UNESCO, die in diesem Herbst in Paris ihren dritten Mittelfristigen Plan (für die Jahre 1990–1995) verabschiedete, tat dies ohne ein aktives Mitwirken der USA, die zur Zeit lediglich eine Beobachterrolle in der UNESCO wahrnehmen. Ein Wiedereintritt ist – trotz vielfacher Bemühungen seitens des neuen Generaldirektors der UNESCO und mehrerer westlicher Mitgliedstaaten – noch nicht in Sicht.

Vor diesem Hintergrund ist das vorliegende Buch von besonderem Interesse, macht es doch auch die tiefgreifenden Unterschiede in der Einstellung innerhalb der westlichen Gruppe gegenüber der UNESCO (und dem UN-System) deutlich sichtbar. Das Buch besteht aus sieben Kapiteln, durch die sich wie ein roter Faden die widersprüchliche Haltung der USA gegenüber der UNESCO zieht, wobei die Politik der Reagan-Administration im Mittelpunkt der Analyse steht. Coate stellt unter anderem fest, daß kein anderes Mitglied der westlichen Gruppe – selbst Großbritannien nicht – bereit war, die US-Forderungen nach tiefgreifenden Strukturveränderungen der UNESCO mitzutragen, daß die USA die Organisation zu einem Zeitpunkt verließen, als ein konstruktiver Reformprozeß innerhalb der UNESCO bereits in Gang gesetzt wurde,

daß der Austritt der USA keineswegs Teil einer kohärenten Strategie zur Reform der UNESCO war, sondern vielmehr widersprüchliche, geradezu paradoxe Züge aufwies, und daß es (macht)politisch-ideologische Gründe waren, die zum Austritt der USA (und – unter deren Einfluß – Großbritanniens) führten.

Besonders interessant ist Kapitel 6, in dem der Prozeß der Konsensbildung innerhalb der westlichen Gruppe in der UNESCO im einzelnen analysiert wird. Hier zeigt der Autor beispielhaft auf, daß die Vereinigten Staaten sich mit mehreren ihrer Forderungen, die nicht als konstruktive Beiträge zum Reformprozeß innerhalb der UNESCO eingeschätzt wurden, außerhalb dieses westlichen Konsenses befanden. Coate weist nach, daß eine kleine Gruppe von Ideologen der ultrakonservativen »Heritage Foundation« den Politikprozeß in den USA-UNESCO-Beziehungen erfolgreich manipulieren konnte, wobei sie sogar die von Präsident Reagan ernannten 100 Mitglieder der amerikanischen UNESCO-Nationalkommission als mehrheitlich »liberal und Dritte-Welt-UNESCO-Lobby« abzuqualifizieren in der Lage war (S.125ff.).

Der Washingtoner Vorwurf der Politisierung der UNESCO, verbunden mit der Forderung zur Rückkehr zu ihren ursprünglichen Zielsetzungen, wird kritisch mit dem Verhalten der USA gerade in den ersten Jahren der UNESCO verglichen, als es die USA waren, die – erfolglos – den Versuch unternahmen, aus der UNESCO eine politisierte, antikommunistische Organisation im Dienste ihrer ideologischen Zielsetzungen zu machen.

Sehr kritisch geht Coate auch auf die Behandlung der UNESCO durch die privaten Nachrichtenmedien in den USA seit Anfang der siebziger Jahre ein (S.143ff.). Er spricht von einer verzerrten, einseitigen Berichterstattung, die sich fast ausschließlich auf den Problemkomplex »Neue Welt-Informations- und Kommunikations-Ordnung« (NWIKO) bezog, belegt diesen Vorwurf mit mehreren Studien anderer Autoren und schlußfolgert, daß paradoxerweise die Berichterstattung in den USA über die UNESCO im allgemeinen und zum Kommunikationsproblem im besonderen tendenziell genau das widerspiegeln, was an Ungleichgewichten und Verzerrungen von den Befürwortern einer NWIKO seit langem beklagt wurde (S.145).

Die vorliegende Fallstudie zeigt einerseits die Schwachstellen bis hin zum Unwillen der US-Administration auf, eine konstruktive, auf Dauer gerichtete multilaterale Außenpolitik im gemeinsamen Interesse aller beteiligten Mitgliedstaaten einer internationalen Organisation zu entwickeln. Andererseits macht sie auch die sozusagen angeborenen Schwächen der UNESCO mit ihren vielfältigen Aufgaben in Erziehung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation und mit ihren »eingebauten Konflikten« zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Interessenten sichtbar, die auch in Zukunft die besondere Eigenart dieser Organisation bestimmen werden.

Klaus Hüfner □