

Literaturhinweise

Kaufmann, Johan:

Conference Diplomacy. An Introductory Analysis. Second Revised Edition

Dordrecht etc.: Nijhoff (Kluwer) 1988
237 S., 55,- US-Dollar

Effective Negotiation. Case Studies in Conference Diplomacy

Dordrecht etc.: Nijhoff (Kluwer) 1989
349 S., 82,- US-Dollar

Eine der entscheidenden historischen Veränderungen in der Gestaltung der internationalen Beziehungen ist zweifellos die sprunghafte Zunahme der multilateralen Diplomatie in unserem Jahrhundert. Und in Anbetracht der immer zahlreicheren globalen Probleme ist ihre bedeutsamste Ausformung der universale Multilateralismus im Rahmen des UN-Systems. Doch so jung (nach historischen Zeitmaßstäben) der heutige Multilateralismus noch ist, es ist auch schon seine Krise ein internationales Thema. Womit nicht zuletzt auch seine Bedeutung und die Zäsur deutlich wird, die durch ihn in der Tradition internationaler Beziehungen entstanden ist.

Hatten sich früher Staaten und Regierungen vorwiegend auf dem Schlachtfeld zur gemeinsamen Führung von Kriegen zusammengefunden, so treffen sie sich heute, wenn auch nicht ausschließlich, so doch mehr und mehr am Konferenztisch zur Führung von gemeinsamen Verhandlungen. Waren früher multilaterale Konferenzen im wesentlichen Konferenzen von Siegermächten, die sich nach einem gewonnenen Krieg die Beute teilten, so gewinnt heute sogar in solchen Zusammenhängen die multilaterale Diplomatie ein eigenes Gewicht. Weder nach dem Zusammenbruch des Sowjetimperiums in Osteuropa noch nach dem Krieg in der Region des Persischen Golfs kann und wird eine für das künftige Zusammenleben der betroffenen Staaten angestrebte neue Ordnung eine von den Siegermächten diktierte Ordnung sein.

Schwellenereignis und Vorläufer des heutigen Multilateralismus war der Wiener Kongreß. Er war zwar ein Kongreß von Siegermächten. Aber mit dem Ziel einer umfassenden, multilateral ausgehandelten europäischen Ordnung war er doch schon mehr als das bis dahin traditionelle Teilen von Beute. Für die heutigen multilateralen Zusammenhänge ist von Interesse, daß in ihm bereits all die Elemente enthalten waren, die heute zum Kern multilateraler Konferenzen und den mit ihnen durchgeführten internationalen Auseinandersetzungen gehören: die einer Konferenz vorangehende Auseinandersetzung über die Art der Konferenz; der Streit darüber, wer zur Konferenz eingeladen werden soll; die Rolle der

Großmächte und die von kleineren Staaten; die Frage des Abstimmungsmodus; Fragen der Einrichtung von Kommissionen und der Teilnahme an ihnen; die Forderung nach Einrichtung einer Folgeorganisation, einer ›Maschinerie‹, nach Abschluß der Konferenz zur Sicherstellung der Verwirklichung von deren Ergebnissen – und so fort.

Diese Elemente des neuzeitlichen Multilateralismus und manche mehr sind auch das Thema der nun mit einer Neuauflage des ersten und mit der Herausgabe des zweiten Bandes vollständig vorliegenden Studie, die der frühere niederländische Diplomat Johan Kaufmann nach fast 40-jähriger, vor allem im UN-System gesammelter Erfahrung mit dem heutigen (von ihm mit dem Terminus *technicus* ›Konferenzdiplomatie‹ erfaßten) Multilateralismus erarbeitet hat. Er will mit ihr darstellen, was die Konferenzenwelt im Innersten zusammenhält. Er bedient sich dabei nicht der bei fast allen Darstellungen des Multilateralismus angewandten deduktiven Methode, mit der mit schnellem und kräftigem Zugriff auf das Ganze versucht wird, eine Art Charakterologie des internationalen Konferenzgeschehens zu erstellen. Vielmehr stellt er, nicht ohne gewisse Detailbesessenheit und mit dem Mut, einen trockenen Stoff trocken zu präsentieren, das Faktische des multilateralen Konferenzgeschehens dar und verzichtet dabei erklärmaßen auf Schlußfolgerungen und Wertungen.

In dem ersten Band wird so, ausgehend von einer allgemeinen Darstellung der Konferenzdiplomatie, der für internationale Konferenzen typische Entscheidungsprozeß zunächst generell und anschließend mehr im einzelnen unter seinen organisatorischen und personenbezogenen Aspekten behandelt. Es folgen Darstellungen der Funktionen des Konferenzpräsidenten, des Sekretariats und der an einer Konferenz teilnehmenden Delegationen sowie der Funktion und Arbeit von ständigen Delegationen bei den (auch als ständige Konferenzen zu verstehenden) internationalen Organisationen und schließlich eine Analyse der an einen Konferenzdiplomaten zu stellenden Anforderungen und des argumentativen Handwerkszeugs, das in einer Konferenz Verwendung findet (Sachargumente, Versprechungen und so weiter). Über allem steht die Polarität zwischen den beiden Prototypen einer kooperativen und einer auf Konflikt zielenden Konferenz beziehungsweise Beteiligung an ihr.

Immer ist der Autor um einen auf Genauigkeit und Vollständigkeit zielenden Perfektionismus bemüht. So wird beispielsweise bei der Behandlung des Konferenzraumes und seines Vorraumes, der ›Lobby‹, auch auf die ideale Größe und Form eines Konferenztisches eingegangen. Diese Art der Be-

handlung des Themas beflügelt nicht die Lektüre und mag die Leserschaft beschränken, hat aber andererseits auch ihren Wert. Der Wertung, die UN-Generalsekretär Pérez de Cuéllar in seinem Vorwort gibt, daß nämlich der Band analytisch wie systematisch die neue Art von Diplomatie darstelle und somit eine Lücke in der Literatur schließe, ist zuzustimmen. Das Buch sollte in jedem Auswärtigen Dienst, der auf sich hält, für dessen jüngere Angehörige Pflichtlektüre sein. Und es kann für jeden, der sich mit der Krise des Multilateralismus befaßt, von Nutzen sein.

Der zweite Band enthält 16 Einzelfallstudien von 17 Autoren aus dem multilateralen Konferenzgeschehen der jüngeren Vergangenheit, vorwiegend aus dem Bereich der Vereinten Nationen. Sie konkretisieren und verdeutlichen die Themen des Hauptbandes. Wobei einige Beiträge – wie etwa der über die Uruguay-Runde des GATT oder der über die Madrider Folgekonferenz der KSZE oder der über die internen nationalen Vorbereitungsarbeiten für die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) in den Niederlanden – auch von ihrem Sachthema her von durchaus aktuellem Interesse sind.

Hans Arnold □

Moynihan, Daniel Patrick: On the Law of Nations. A historical and personal account of the role of international law in foreign policy

Cambridge, Mass./London: Harvard University Press 1990
211 S., 26,95 US-Dollar

Dieses Buch erschien im September 1990. Es ist die bittere Schilderung der abnehmenden Relevanz des (Völker-)Rechts in der amerikanischen Außenpolitik seit Mitte der siebziger Jahre sowie des zurückgehenden (Un-)Rechtsbewußtseins im Kongreß und in der Öffentlichkeit der Vereinigten Staaten. Unter dem Eindruck der ›Zeitenwende‹, dem Ende des Ost-West-Konflikts, ist es gleichzeitig ein engagiertes – wenn auch skeptisches – Plädoyer für die Rückkehr zum Konzept des ›World Peace through World Law‹ als ernstgenommener Handlungsmaxime gerade auch für den Westen im allgemeinen und für die USA als gewissermaßen die Siegermacht im Ost-West-Konflikt im besonderen.

Der Autor ist eine bekannte und einflußreiche Persönlichkeit des öffentlichen Lebens in den USA, ein auch durch zahlreiche Veröffentlichungen hervorgetretener rechtsliberaler Ostküsten-Intellektueller, der auf typisch amerikanische Weise seit den fünfziger Jahren zwischen den Welten der akademischen Jurisprudenz sowie Politikwissenschaft einerseits und denen von Politik sowie Verwaltung andererseits pen-

delt. Moynihan war US-Botschafter in Indien (1973–1975) und danach Ständiger Vertreter der USA bei den Vereinten Nationen (1975/76, als unmittelbarer Vorgänger von Andrew Young). Seit 1977 war er Senator (Demokrat) aus New York und als solcher Vizevorsitzender des Senatsausschusses für die Geheimdienste; Vorsitzender war der konservative (republikanische) Senator Barry Goldwater. Das Buch ist keine wissenschaftliche Abhandlung, sondern eine lebendige, sehr persönliche Positionsbestimmung und Abrechnung mit den außenpolitischen Fehlern und Verfehlungen der Reagan-Administration und des dominierenden ›realpolitischen‹ Zeitgeistes.

In zusammengefaßter Form wird das Argument im Einleitungskapitel dargestellt: Seit Ende der siebziger Jahre werde immer deutlicher, daß das Völkerrecht seine Rolle als zumindest dem Anspruch nach geltende Maxime der amerikanischen Außenpolitik verliere und zunehmend stärker mit politischer und militärischer Schwäche assoziiert werde. An seine Stelle trete die macht- beziehungsweise realpolitische Option mit nachgeschobenen juristischen Rechtfertigungen. Die empirischen Bezugspunkte für diese Einschätzung sind die Entscheidungsverläufe und öffentlichen Diskussionen im Zusammenhang mit der folgenden Krisenkette: Besetzung der Teheraner US-Botschaft (1979), Grenada-Invasion (1983), die Verminung nicaraguanscher Häfen (1984) und der Rückzug vom Internationalen Gerichtshof (1985), die Iran-Contra-Affäre (1984–1989) und die Panama-Invasion (1989). Während die erste dieser Krisen ein Beispiel für mangelndes Vertrauen in die Mechanismen internationaler Rechtsprechung und für die fehlende juristische Professionalität der Carter-Exekutive darstelle, seien alle anderen Beispiele für bewußte, teilweise verschwörerische Rechtsverletzungen und -umgehungen durch die Exekutive in einem öffentlichen Klima der weitgehenden Duldung und Rechtfertigung solchen Verhaltens.

Tendenziell aufgegeben werde damit die Hoffnung auf die Einsicht in die zivilisierende Wirkung von Rechtsprinzipien und -normen, die im nationalen wie internationalen Kontext auch dann zu beachten sind, wenn sie nicht durch äußere Sanktionsgewalt gestützt werden und im Extrem völlig auf die Selbstverwirklichungskraft wohlverstandener gemeinsamer Interessen der sozialen Akteure angewiesen sind.

Angesichts des Endes der Ost-West-Konfrontation, des Plädoyers Gorbatschows für die erforderliche Rückbesinnung auf das Völkerrecht und im Blick auf die wahrscheinliche Zukunft zunehmender ethnischer und regionaler Konflikte stelle sich für »uns« (die USA) die Frage nach der Rückkehr zum Projekt Wilsons und zum Projekt der Vereinten Nationen.

Die kurzen Kapitel 1 (›Frieden‹), 3 (›Wilson‹) und 4 (›Roosevelt‹) zeigen, wie die für das amerikanische Staats- und Politikverständnis wichtigen völkerrechtlichen Traditionen des 19. Jahrhunderts in der Vision

Wilson weiterentwickelt und von Roosevelt fortgeführt wurden.

Diese drei Kapitel sind ein Meisterstück (wenn auch amerikanisch-patriotisch verkürzt). Es gelingt dem Autor, ein lebendiges Bild der kämpfenden Politiker mit ihren persönlichen Widersprüchen im Gefüge von Befugnissen und Verfahren (Verhältnis zwischen dem Präsidentenamt und dem Kongreß), wechselnden politischen Stimmungen und Mehrheitsverhältnissen zu zeichnen: So erscheinen der Versailler Friedensvertrag, die Völkerbundsatzung (und der Nicht-Beitritt der USA), die Internationale Arbeitsorganisation (und der USA-Beitritt), der Ständige Internationale Gerichtshof (und der Nicht-Beitritt der USA) und schließlich die Akzeptanz der UN-Charta und insbesondere die präsidiale Kompetenz zur Mitwirkung im Sicherheitsrat bei friedenserhaltenden Aktionen (ohne eine Befassung durch den Kongreß) einerseits als Erfolgs- oder Mißerfolgsgeschichte im Kleinkrieg des politischen Alltags, abhängig von Zufälligkeiten und dem persönlichen Geschick im Lobby-Geschäft. Andererseits gelingt es Moynihan aber auch, deutlich werden zu lassen, daß in diesen Kontroversen der Atem der Menschheitsgeschichte weht, daß in Gestalt von politisch sich herausbildenden Rechtsprinzipien, Organisationsstatuten und internationalen Verträgen sich das normative Bild von Individuen, Staat und Gesellschaft, Weltsystem gleichzeitig verändert und entwickelt: der Völkerbund als erstmaliger Versuch, die Selbstverwirklichungskräfte von Völker(gewohnheits)recht durch organisationsgestützte Sanktionskraft zu ergänzen, die ILO als ›bürgerliche‹, sich mehr oder weniger im Gleichschritt mit nationalen Bemühungen befindende internationale Antwort auf die soziale Frage und die kommunistische Herausforderung als Lösungsalternative, die UN als Fortführung und Verallgemeinerung der Grundidee des Völkerbunds in der Form von internationalem Vertragsrecht mit bindendem innerstaatlichen Verpflichtungscharakter im Denkmodell des bürgerlichen Rechtsstaats.

In drei weiteren kurzen Kapiteln wird die historische Gegenkraft zum »amerikanischen Zivilisationsprojekt« – der Kommunismus – beschrieben, in seiner Entstehungsphase (Kapitel 2: ›Krieg‹), als bedrohliches, gleichwohl instabiles Gegengewicht zum Westen (Kapitel 5) und seine Auflösung und Läuterung unter Gorbatschow bis 1989 (Kapitel 6: ›Pacta sunt Servanda‹). Dabei benutzt Moynihan die grobschlächtige Theorie und Begrifflichkeit der Totalitarismustheorie im Stile der Schwarzweißgemälde des Kalten Krieges (Kapitel 2 und 5), bevor er in freundlicher Form und mit optimistischer Perspektive die wiederholten Plädoyers Gorbatschows, Schewardnadses und anderer (ex-sozialistischer) Persönlichkeiten und Gremien für die Übernahme beziehungsweise Wiederbelebung des Konzepts der ›Herrschaft des Rechts‹ und des UN-Systems beschreibt.

Das lange Schlußkapitel (›Eine normenlose Normalität?‹) stellt den eigentlichen Kern

des Buches dar. In ihm werden die oben erwähnten Krisen – ihre Anlässe, Entscheidungen des Präsidenten beziehungsweise der Exekutive, Ex-ante- und Ex-post-Rechtfertigungen in Anhörungen von Kongreßausschüssen, Kommentare in führenden Zeitungen und Zeitschriften – teilweise minutiös dargestellt und belegt, aber nicht als trockene Dokumentation von Ereignissen und dem Verhalten vieler Einzelpersonen, sondern erklärend und kommentierend eingebettet in strukturelle juristische und soziologisch-politikwissenschaftliche Überlegungen. Deshalb ist auch nicht die juristische Würdigung dieser Ereigniskette durch den Autor vorrangig interessant – eine Kette flagranter, teilweise verschwörerischer Rechtsverletzungen, die ein Amtsenthebungsverfahren gegen Reagan gerechtfertigt hätten –, sondern seine Beschreibung und Erklärung der ›realpolitischen‹ Hochkonjunktur während der beiden Reagan-Administrationen. Jeane Kirkpatrick und Charles Lichenstein als UN-Botschafter der USA, Charles Krauthammer als Kommentator, William R. Bode als Autor der ›Reagan-Doktrin‹, William Casey als CIA-Chef und viele, viele andere werden vom Autor als Repräsentanten dieser breiten Bewegung charakterisiert (überwiegend enttäuschte ›Liberale‹, so Moynihans Einschätzung). Weil sie den Fehler begingen, die Attraktivität der »amerikanischen Revolution« respektive des Westens zu unterschätzen und die fortdauernde Attraktivität und Lebensfähigkeit des Kommunismus zu überschätzen, bekämpften sie den »Fluch des Legalismus« und die »UN als Selbstmordpakt«. Dem »Reich des Bösen« wurde die Konzeption der USA als starkem und reinem Hort der Freiheit gegenübergestellt – über dem Recht, selbstgerecht. Als langjähriger Vizevorsitzender des Geheimdienste-Ausschusses stand Moynihan an einem der Brennpunkte der praktischen Umsetzung dieser Orientierung; das letzte Kapitel ist daher das generalisierte Protokoll der Auseinandersetzungen zwischen einer Exekutive, die sich zunehmend freier der Machtpolitik zuwandte, und einem Teil des Kongresses (mit möglicherweise abnehmenden Einfluß), der sich weiterhin dem Recht – und dazu gehört als integraler Bestandteil das Völkervertragsrecht – verpflichtet fühlt.

Angesichts von über 6000 ethnischen Gruppen und Völkern in der Welt, die zur Zeit in gut 170 Staaten leben, angesichts zunehmender Interdependenz und potentieller Konflikte auf den Ebenen von Individuen, Gruppen und Kollektiven und schließlich von Staaten plädiert Moynihan eindringlich für eine Rückkehr der USA zum Völkerrecht. Auf den letzten Seiten des Buches wird George Bushs Beilegung der Nicaragua-Konfrontation begrüßt, seine Panama-Intervention als Rückfall in die Reagan-Zeiten kritisiert. Warten wir auf die nächste Arbeit des Autors: Obwohl er ein konservativer amerikanischer Patriot ist, dürfte er auf Distanz gehen zu Bushs wiederum ›realpolitischer‹ Handhabung der Golfkrise.

Jens Naumann □