

lässt sich für die Sekundärgesetzgebung der internationalen Organisationen im Hinblick auf das Konsensualprinzip nicht viel mehr sagen, als dass sie mit diesem Prinzip vereinbar ist, soweit sie von dem Gründungsvertrag der betreffenden Organisation getragen wird, dem die Staaten durch ihren Beitritt zugestimmt haben (S. 211 f., 221) – auch wenn dieses abgeleitete Einverständnis eine Rechtsfiktion ist (insbesondere dann, wenn sich die Auslegung des Gründungsvertrags durch die spätere Praxis der Organisation geändert hat). Im kurzen dritten Kapitel behandelt der Autor schließlich die Frage, ob das von einer internationalen Organisation geschaffene sekundäre Recht als eigenständige formale Rechtsquelle des Völkerrechts begriffen werden muss. Tomuschat folgend, bejaht Aston diese Frage (S. 219).

In seiner Schlussbetrachtung schreibt der Verfasser, in einem Zeitalter intensiver globaler Interdependenz könnten die herkömmlichen Methoden völkerrechtlicher Normsetzung (Vertrag und Gewohnheitsrecht) mit den sozialen Realitäten häufig nicht mehr Schritt halten. Die notwendige Flexibilisierung und Beschleunigung der internationalen Rechtsetzung werde zu einem verstärkten Rekurs auf die Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen führen (S. 225). Das ist eine plausible Prognose, welche die praktische und völkerrechtswissenschaftliche Bedeutung der Arbeit Atons nur unterstreicht.

lange nicht überwunden. Was Bush vor der Generalversammlung als Untergangsszenario an die Wand malte, hat daher jenseits des konkreten Falles einen ernstesten und bedrohlichen Hintergrund: Es geht schlicht um die Frage, ob multilaterale Institutionen als adäquates Mittel zur Konfliktlösung und zur Bewältigung globaler Herausforderungen betrachtet werden, oder ob sie im Gegenteil als hinderlich bis kontraproduktiv gelten.

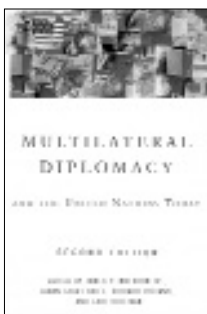
Die Geschichte der Diplomatie wird gemeinhin unterteilt in die Phase der ›alten‹ oder ›bilateralen Diplomatie‹, die ihren Zenit im 19. Jahrhundert erreichte, und der ›neuen‹ oder ›multilateralen Diplomatie‹, die nach dem Zweiten Weltkrieg zu blühen begann und die Welt seither mit einem Netz internationaler Institutionen überzogen hat. Bilaterale Beziehungen sind deswegen nicht obsolet geworden, sie spielen selbst in den Vereinten Nationen eine wichtige Rolle, denn die UN werden kräftig zur Pflege derselben genutzt. Aber die so genannten Internationalisten vertreten die Ansicht, dass der Weltfrieden, dass soziale und wirtschaftliche Sicherheit sich am besten durch ergänzende multilaterale Beziehungen sichern ließen. Die ›Traditionalisten‹ oder ›Realisten‹, die derzeit vor allem in den USA zu finden sind, erachten die Vereinten Nationen hingegen bestenfalls als verlängerten Arm der nationalen Außenpolitik oder als ›effektives Werkzeug‹ amerikanischer Diplomatie, wie der legendäre republikanische Senator, Jesse Helms, es vor Jahren formulierte. Dort wo das Werkzeug versagt (die Völkergemeinschaft abweichende Meinungen vertritt), wird es beiseite gelegt. Dadurch entsteht ein Grundkonflikt in der internationalen Politik, der noch nicht gelöst ist, wie sich zuletzt beim 60. Jubiläum der Vereinten Nationen zeigte. Dagegen helfen auch alle Argumente, eine globale Welt brauche globale politische Strukturen (ohne den Nationalstaat als zentrale Machteinheit aufzulösen) herzlich wenig. Solange der Glaube vorherrscht, mit unilateralen Aktivitäten ließen sich nationale (Supermacht-)Interessen besser wahren, wirken alle Aufrufe zu internationaler Zusammenarbeit hilflos.

Diesem Grundkonflikt zwischen Realisten und Multilateralisten kann auch das vorliegende Buch nicht entrinnen, obwohl es ihn anschaulich beschreibt. Zwar ist klar, dass die Autoren – immerhin an die 20 –, die sich in Essays dem Thema aus unterschiedlicher Richtung nähern, alle eher den Multilateralisten zuzuordnen sind, aber auch sie reagieren im Grunde ratlos auf die Weltmachtallüren der Vereinigten Staaten. Von der Themenpalette her indessen lässt das Buch kaum Wünsche offen: Es prüft neben einer politiktheoretischen Analyse über den Multilateralismus schlechthin dann konkreter, welche Rolle die Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens gespielt haben und künftig spielen sollten. Tenor aller Beiträge dazu ist, dass man einen

## Realisten versus Multilateralisten

Friederike Bauer

Totgesagt waren die Vereinten Nationen schon häufiger. Zuletzt stellte der amerikanische Präsident, George W. Bush, ihre Relevanz hoch offiziell in Frage, als er im Herbst 2002 vor der UN-Generalversammlung um Unterstützung für den Irak-Krieg warb und bei Ausbleiben davor warnte, die Weltorganisation werde in die Bedeutungslosigkeit versinken: »Wir schufen den UN-Sicherheitsrat, damit unsere Beratungen – anders als im Völkerbund – mehr als bloßes Reden und unsere Resolutionen mehr als bloße Wünsche sind«, sagte er damals. Die später als ›Völkerbundsyndrom‹ beschriebene Drohung machte Bush zwar nicht wahr, sondern suchte im Gegenteil wieder zunehmend den Beistand der Völkergemeinschaft gerade für Irak. Aber weil die grundsätzliche Kritik bestehen bleibt, ist die Existenzkrise für die Weltorganisation deshalb noch



James P. Muldoon, Jr., et. al. (Eds.):

**Multilateral Diplomacy and the United Nations Today. Second Edition**

Boulder, Colo.: Westview Press 2005  
341 S., 28 US-Dollar

größeren und vor allem systematischeren Einsatz der UN für wünschenswert und notwendig erachtet. Katastrophen wie jene von Ruanda bleiben dabei nicht unerwähnt. Daraus, so folgert etwa William Zartman (Johns Hopkins University), solle man jedoch keinesfalls den Schluss ziehen, Interventionen seien per se zum Scheitern verurteilt, sondern bei massiven Menschenrechtsverletzungen müsse im Gegenteil beherzter als in der Vergangenheit eingeschritten werden. Der Begriff der Souveränität beinhalte Verantwortung dem eigenen Volk gegenüber, sei deshalb keinesfalls gleichzusetzen mit unbegrenzten Freiheiten. Komme ein Land dieser Verantwortung nicht nach, falle sie an die internationale Gemeinschaft, die dann einzuschreiten habe. Allerdings muss der Autor auch hier feststellen: »Leider reagieren die Vereinigten Staaten als verantwortliche Interventionskraft häufig spät und oft gar nicht.« (S.104) Es klafft eine erhebliche Lücke zwischen Wunsch und Wirklichkeit.

Defizite konstatieren verschiedene Autoren ebenfalls beim nächsten großen Komplex des Buches: Wenn es um die Frage geht, welche politische Antwort die UN auf die Globalisierung der Wirtschaft finden könnten. Denn mit bilateraler Politik allein, so die Hauptthese zum Beispiel von James P. Muldoon Jr. (Rutgers University) könne dem grenzüberschreitenden Handel nicht adäquat begegnet werden. Er plädiert daher für eine Stärkung und Reform der Weltorganisation, um die Politik gegenüber der Wirtschaft mittelfristig aufzuwerten. Wie darüber Einvernehmen in der Staatengemeinschaft hergestellt werden soll, darüber ist dann wieder weniger zu erfahren. Schließlich gehen mehrere Autoren in einer weiteren größeren Essay-Einheit auf die veränderte Rolle von nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) ein. In der Krise der ›Governance‹, wie das mehrfach beschrieben wird, könnten NGOs einen Teil des politischen Vakuums füllen, indem sie Netzwerke bilden, mit denen sie unter anderem die Machenschaften großer Konzerne kontrollieren helfen. Dass die Rolle der NGOs gewachsen ist und noch wachsen wird, darin sind sich alle Autoren einig, aber in welcher Form ihr Einfluss institutionalisiert werden könnte, bleibt auch in diesem Buch unklar. So heißt es denn bei Jo-Ann Fagot Aviel (San Francisco State University) lapidar als Schlusssatz: »(...), das Engagement von NGOs in der multilateralen Diplomatie wird weitergehen.« (S. 170)

Das Buch trifft thematisch erfreulicherweise den neuralgischen Punkt der internationalen Politik und ist deshalb eine besonders wertvolle Lektüre. Seine Stärken liegen vor allem dort, wo es zurückblickt, vergangene Leistungen und Fehlschläge, Stärken und Schwächen der Vereinten Nationen – des multilateralen Systems also – analysiert. Da werden zum Beispiel die Weltkonferenzen der neunziger Jahre zu Recht als ›Highlights‹ gepriesen, denn dort wurden

Standards gesetzt, die durchaus als Grundlage eines Weltbürgertums gelten können. Auch der Aufstieg der NGOs zum machtpolitischen Begleitinstrument ist folgerichtig geschildert und durch interessante Fallbeispiele ergänzt. Selbst auf die Beziehungen zwischen der Wirtschaft und den UN, die früher äußerst distanziert waren, mittlerweile als freundlich zu bezeichnen sind, gehen die Autoren ein. Allerdings wagen sie, wenn es um die Zukunft des Multilateralismus geht, keine dezidierte Prognose. Und das ist bedauerlich.

Da möchte man fragen: Was gilt denn nun? Erleben wir eine lange Periode amerikanischer Dominanz mit überwiegend unilateraler Außenpolitik? Und wenn ja, müssten wir darauf vielleicht mit den diplomatischen Mechanismen des 19. Jahrhunderts antworten, sprich ein möglichst starkes und auf sich selbst zentriertes Europa neben eine Supermacht USA stellen? Oder stehen wir umgekehrt vor dem Beginn einer neuen multilateralen Ära? Demonstrieren die Vereinigten Staaten unter Präsident Bush gewissermaßen nur ein letztes Aufbäumen ›alter Diplomatie‹. Hier wagt das Buch leider keine eindeutige These, sondern versucht stattdessen, an vielen Stellen nachzuweisen, dass eine einseitige Politik der Stärke kaum nachhaltig sein kann, weil Amerika dabei in aller Welt Ressentiments mit den entsprechenden Folgen hervorruft.

Man hätte sich trotz einer insgesamt aufschlussreichen Lektüre einen mutigeren Blick nach vorn gewünscht, etwa in Form einer genauen Analyse, ob Bushs außenpolitischer Kurs tatsächlich von der Mehrheit der Amerikaner und der politischen Klasse mitgetragen wird, oder ob nach dem 11. September aus patriotischen Gründen eine Art Schweigespirale einsetzte, die allmählich an Kraft verliert und ein Umdenken möglich erscheinen lässt. Dadurch hätte man einen Eindruck davon gewinnen können, wie dauerhaft die derzeitige Außenpolitik wohl ist. So bleibt nichts, als immer wieder den oben beschriebenen Grundkonflikt zu konstatieren. Sicher ist nur, dass wir uns in einer Interimsperiode, der ›Post-11.-September-Ära‹ befinden. Ob sie der Welt am Ende mehr oder weniger Multilateralismus bringen wird, für die Antwort auf diese Frage liefert das Buch keine neuen Indizien, außer dass die Autoren sich ein klares ›Mehr‹ wünschen.

Totgesagte leben zwar länger, aber zu jeder Regel gibt es bekanntlich auch eine Ausnahme. Für Anhänger multilateraler Strukturen – und das ist in etwa der Tenor aller Essays – bleibt in der jetzigen Krise nur die Aussicht, dass immer mehr Menschen die Notwendigkeit verstärkter grenzüberschreitender Zusammenarbeit erkennen. Denn, wie es in dem Buch richtig heißt, das Kleine ist zu klein für nationale Regierungen und das Große zu groß. Das gilt selbst für die Supermacht Amerika. Wie lange sie wohl brauchen wird, um das zu erkennen?