

Literaturhinweise

Rittberger, Volker / Mogler, Martin / Zangl, Bernhard: Vereinte Nationen und Weltordnung. Zivilisierung der internationalen Politik?

Opladen: Leske + Budrich 1997
288 S., 19,80 DM

Das System der Vereinten Nationen konnte in den ersten vier Jahrzehnten seiner Existenz nie zur Gänze auf den Prüfstand kommen, da es in einigen Teilen durch den Kalten Krieg blockiert und in anderen Teilen durch ihn bedingt war. Dadurch entstand Raum für die Entwicklung von mancherlei idealtypischen Vorstellungen von der Effizienz des UN-Systems, wenn es denn erst einmal voll und ungehindert aus dem Geist seiner Charta wirksam werden könne.

Seit dem Ende des Kalten Krieges präsentiert sich die Vereinten Nationen nun zwar anders als in ihm, doch sicher nicht in idealtypischer Verwirklichung. Und es scheint, daß manche Fragen, die sich heute in gewisser Weise neu stellen, schon bei der Gründung bedeutsam gewesen waren, so insbesondere die Frage nach dem Verhalten der (damaligen und heutigen) Großmächte gegenüber der Weltorganisation und die Frage, wie weit sich die Uno als Forum oder als Verhandlungssystem oder gar als eigenständiger Akteur verwirklichen kann oder sollte.

Fragen dieser Art sind es denn auch, denen die drei Autoren in ihrem (mit 100 Textseiten und 180 Seiten mit Verzeichnissen, Dokumenten und Schaubildern) schmalen, aber substanzreichen Band mit Blick auf jüngste weltpolitische Entwicklungen nachgehen. Auf der Grundlage der von Rittberger entwickelten politikwissenschaftlichen Gedankenführungen zur Systematik internationaler Regime untersuchen sie zunächst die von den Vereinten Nationen global erfaßten Sachbereiche Sicherheit, Wohlfahrt, Umwelt und – vor allem – politische Herrschaft. Zudem untersuchen sie, wie Organe und Organisationen des Verbandes der Vereinten Nationen sich als eigenständige Akteure, als Instrumente für die Verfolgung der Interessen von Mitgliedstaaten oder gar innerhalb eines als Forum verstandenen UN-Systems in einem institutionalisierten Interaktionsrahmen darstellen. Die Entscheidung der Autoren, die Sonderorganisationen, die durch eigene völkerrechtliche Verträge begründet wurden, aus ihrer Betrachtung auszuklammern, wird dabei freilich nur von der Konzeption des Buches her, nicht aber von der betrachteten Sache her verständlich.

Der Leitgedanke der Studie ist der von Norbert Elias entwickelte und von den Autoren knapp, aber eingängig referierte Gedanke einer Zivilisierung der Politik und die Frage, wie dies in der internationalen Politik angesichts der (von Elias erkannten) Tatsache erreicht werden könnte, daß es mangels ausreichender globaler Interdependenz und kultureller Homogenität bisher kein überstaatliches Gewaltmonopol gibt.

Im einzelnen wird von den Autoren an Hand der Konflikte Irak/Kuwait, Somalia und Haiti dargestellt, wie dank des besonderen Verhältnisses zwischen den Großmächten und den UN eine Konfliktbearbeitung durch die UN nur dann er-

folgreich sein kann, »wenn die hegemonialen Mächte sich einig und die Machtressourcen der daraufhin aktiv werdenden Mächte genügend groß sind«. Ferner wird vor allem aus den Fallstudien Irak und Jugoslawien deutlich, daß die Möglichkeiten der UN, als eigenständiger Akteur zu agieren, äußerst begrenzt sind. Andererseits zeigen die Fallstudien, daß die Vereinten Nationen »als Forum internationaler Verhandlungen friedliche Konfliktbearbeitung, internationale Kooperation und im Ergebnis einen globalen Zivilisierungsprozeß fördern können, ohne die Probleme auf sich zu laden, die der hierarchischen Koordination durch Hegemonialmächte« oder auch die durch die Vereinten Nationen »als welt(bundes)staatlichem Akteur« eigen sind.

Im Ergebnis plädieren die Autoren dieser stringent geschriebenen Studie für eine Förderung aller Vorschläge, welche die UN als globales Verhandlungssystem stärken, für eine Prüfung der Rolle der UN als Instrument von Großmächten und schließlich (nicht ohne Grund mit einem Fragezeichen hinter diesem Teil des Themas) für eine ernsthafte Prüfung und Förderung aller Vorschläge, die auf einen Wandel der Organisation »vom Instrument hegemonialer Mächte zum welt(bundes)staatlichen Akteur abzielen«.

Hans Arnold □

Martenczuk, Bernd: Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats. Die Überprüfung nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen durch den Internationalen Gerichtshof

Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 125) 1996
321 S., 98,- DM

Seitdem der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit dem Ende des Kalten Krieges eine jahrzehntelange Lähmung überwunden hat, stellt sich immer dringlicher die Frage, ob sein Handeln irgendeiner Rechtskontrolle unterliegt. Daß im materiellen Sinne eine Bindung bestehen muß, kann an sich keinem Zweifel unterliegen. Der Sicherheitsrat ist nicht als Weltregierung, sondern als ein Organ mit einer sachlich beschränkten Aufgabe eingesetzt worden, nämlich den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren (Artikel 24 der UN-Charta). Von diesen ihm auferlegten Rechtsbindungen kann er sich nicht selbst durch seine Praxis entpflichten. Alle UN-Mitgliedstaaten haben Anspruch darauf, daß die Organe der von ihnen gegründeten Weltorganisation ihr gesamtes Verhalten streng an der Charta ausrichten.

Bernd Martenczuk geht in der hier angezeigten Untersuchung der Frage nach, welche Verfahrensformen eine Rechtskontrolle durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) annehmen könnte. Ein erster Teil befaßt sich eingehend mit den einschlägigen Kompetenzen des Gerichts, wobei der Leser hier offensichtlich keine Überraschungen erwarten konnte. Obwohl in der Charta vollmundig vom »Hauptrechtspre-

chungsorgan der Vereinten Nationen« die Rede ist (Art. 92), sind doch aus dieser Qualifikation nur geringe Konsequenzen gezogen worden. Insbesondere hat man den IGH – anders als den Europäischen Gerichtshof in bezug auf die EG/EU – nicht zum Verfassungsgericht der Vereinten Nationen erhoben. Eine Anfechtungsklage gegen rechtswidrige Beschlüsse auch nur eines der durch die Charta geschaffenen Organe ist nicht vorgesehen. So kann eine gerichtliche Überprüfung allenfalls inzidenter im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen zwei Staaten oder nach Maßgabe eines Gutachtenantrags stattfinden. Für die erste Fallalternative hat der Lockerbie-Fall reiches Anschauungsmaterial geliefert, die zweite Alternative hält Martenczuk zu Recht für wenig wahrscheinlich, da einerseits der Sicherheitsrat seine Entscheidungen noch niemals selbst einer gerichtlichen Bewertung unterworfen hat (und dies auch in Zukunft nicht wird tun wollen) und andererseits die Generalversammlung nur im äußersten Spannungsfall die Erstattung eines Gutachtens über die Rechtmäßigkeit eines bestimmten Handelns des Sicherheitsrats beantragen würde. Nach dieser realpolitischen Feststellung wendet sich die Untersuchung folgerichtig ausschließlich den durch eine Inzidentkontrolle aufgeworfenen Rechtsfragen zu. Interessante und überzeugende Überlegungen widmet der Verfasser in diesem Zusammenhang der Frage, ob möglicherweise Beschlüsse des Sicherheitsrats vor jeder Art von Infragestellung gefeit sind (S. 87ff.). Zu Recht antwortet er mit einem klaren Nein. Weder aus der Charta selbst noch aus allgemeinen Regeln des Völkerrechts läßt sich entnehmen, daß der IGH verpflichtet wäre, seine generelle Rechtswahrnehmungsaufgabe gegenüber dem Sicherheitsrat als Organ zurückzunehmen. Auch die bisherige Rechtsprechung enthält keine Anzeichen dafür, daß das Gericht davor zurückschrecken könnte, seine Rechtsmacht soweit erforderlich voll auszuüben.

Allerdings sieht sich der Betrachter von dieser Voraussetzung aus mit dem Problem konfrontiert, nach welchen Maßstäben die Rechtmäßigkeit von Beschlüssen des Sicherheitsrats zu beurteilen ist. Zentral geht es um die Feststellungen, daß im Sinne des Art. 39 eine Aggression beziehungsweise ein Bruch oder eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit vorliegt und damit die Tür zur Anwendung des Kapitels VII der Charta aufgestoßen ist. Mit großer Sorgfalt, unter erschöpfender Würdigung der Literatur geht der Verfasser allen Versuchen nach, dem Sicherheitsrat einen Freiraum für rechtlich unüberprüfbares Handeln zu schaffen, wobei er die Argumentationsskala von der angeblichen Kompetenz-Kompetenz bis hin zur Vermutung der Gültigkeit von Organbeschlüssen durchmustert (S. 142 ff.). Allen diesen Thesen erteilt er eine kompromißlose Absage. Ein besonderer Abschnitt ist den Ermessensproblemen gewidmet, die mit Art. 39 verknüpft sind (S. 189ff.). Hier wird weitgehend auf dogmatische Figuren des deutschen Verwaltungsrechts zur Klärung der Problemschichten zurückgegriffen; dem Verfasser ist allerdings durchaus bewußt, daß Er-

kenntnisse deutscher Verwaltungsrechtslehre nicht das Maß aller Dinge sein können. In der Tat gelingt es ihm auf diese Weise, den großen Zusammenhang aufzureißen und die Einzelfragen jeweils zu isolieren, was jedenfalls gedanklich einen Gewinn bedeutet. Andererseits bleibt es nicht aus, daß dann doch unversehens die Brille des deutschen Verwaltungsrichters die Sicht bestimmt. Speziell in den Abschnitten über ›Prognose‹ (S. 244-246) und ›Probleme des Rechtsfolgeermessens‹ (S. 254ff.) wird dem Sicherheitsrat eine Zwangsjacke übergestülpt, die ihn fast handlungsunfähig machen könnte.

Weshalb Martenczuk durch seinen Untertitel die Arbeit auf die Überprüfung ›nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen‹ des Sicherheitsrats beschränken zu sollen glaubt, wird dem Leser auch bei mehrmaliger Lektüre der kurzen Erläuterungen für diese Amputation nicht klar. Mit der thematischen Einengung verzeichnet der Verfasser im übrigen den Inhalt seiner Überlegungen, deren Schwerpunkt generell die Rechtsbindung der mächtigsten Instanz der internationalen Gemeinschaft sowie die Schwierigkeiten einer Handhabung des Art. 39 als Verhaltensmaßstab sind.

Trotz aller Sorgfalt, welche die Untersuchung auszeichnet, beschleicht den Leser doch ein leiser Zweifel, ob der Verfasser wirklich ins Schwarze getroffen hat. Vor allem Gesichtspunkte der ›Organadäquanz‹, wie man mit einem modischen Ausdruck sagen kann, erfahren nicht die genügende Aufmerksamkeit. Entscheidungen über das Vorliegen einer Friedensbedrohung oder die anderen Tatbestandsmerkmale des Art. 39 stützen sich in aller Regel auf eine komplexe historische und politische Wirklichkeit, die sich mit dem üblichen Methoden richterlicher Rechtsfindung kaum erfassen läßt. Hier hat ein Gremium von 15 Diplomaten, hinter denen jeweils eine ganze Regierungsmaschinerie steht, bessere Erkenntnismöglichkeiten als die 15 Richter, die im Haag fernab vom politischen Hauptgeschehen mit kärglichsten Hilfsmitteln judizieren. Auch mit dem Zeitproblem setzt sich der Verfasser nicht auseinander. Schon heute sieht sich der IGH überlastet, zu schnellen Entscheidungen ist er schlechthin nicht in der Lage. Einige wenige Seiten über vorläufigen Rechtsschutz gegen Zwangsmaßnahmen (S. 115-118) hängen in der Luft; dem Leser wird nicht verdeutlicht, in welcher prozessualen Konstellation ein solcher Rechtsschutz sich sollte realisieren können.

Letzten Endes muß man auch die Frage stellen, ob das Thema ›Rechtsbindung und Rechtskontrolle des Weltsicherheitsrats‹ allein als ein solches des gerichtlichen Rechtsschutzes begriffen werden sollte. Durch die Präzisierung des Untertitels hat sich der Verfasser den Blick für andere Arten der Rechtskontrolle verstellt. So stellt er zur These einer lediglich materiellen Rechtsbindung fest, »eine solche ›Bindung‹ an das Recht ist letztlich keine« (S. 130). Mit dieser Aussage wird jedoch die Rolle vernachlässigt, welche die Ständigen und die nichtständigen Mitglieder des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Inhalt und Tragweite der von ihnen mitgestalteten Kompetenzen spielen. Wenn auch politische Interessen der einzelnen Staaten unzweifelhaft prägend wirken, so geht doch jedem Tätigwerden des Rates eine intensive

rechtliche Diskussion insbesondere über die Voraussetzungen für die Anwendung des Kapitels VII der Charta voraus. Sie findet zwar nicht als öffentliches Rechtsverfahren statt; die Zusammensetzung des Rates aus Staatenvertretern, zu deren Aufgaben die Wahrung der Völkerrechtsordnung gehört, reduziert jedoch die Möglichkeit rechtswidriger Ergebnisse. Daneben steht es der Generalversammlung offen, in einer Resolution einer mehrheitlichen Rechtsauffassung Ausdruck zu verleihen. Diese ›gelebte‹ Satzungsinterpretation vermag den Sicherheitsrat in stärkerem Maße zu kontrollieren, als es der IGH nach seiner jetzigen Statur je könnte.

Trotz dieser Kritik gilt es festzuhalten, daß die Schrift vor allem durch ihre unerschrockene und gründliche Auseinandersetzung mit allen bisher vorgetragenen Argumenten ein großer Gewinn ist. Sie besticht durch die Eleganz und Leichtigkeit der Formulierungen selbst bei den schwierigsten Einzelproblemen. Ein großer Nachteil darf freilich nicht verschwiegen werden: Es fehlt eine Zusammenfassung in englischer Sprache, die gerade bei dem Thema unabdingbar gewesen wäre.

Christian Tomuschat □

Könitzer, Burkhard / Martens, Jens (Hrsg.): UN-williges Deutschland. Der WEED-Report zur deutschen UNO-Politik

Bonn: Dietz (›EINE Welt‹. Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden, Bd. 3) 1997
296 S., 24,80 DM

Die öffentliche Wahrnehmung der durch eine neue Eigenständigkeit gekennzeichneten Mitwirkung des geeinten Deutschland in der Weltorganisation bleibt in Deutschland selbst bisher im allgemeinen und insbesondere im Bereich der herrschenden Meinung auf einige wenige Punkte eingengt. Dies illustriert beispielsweise die unlängst vom Bundespresseamt neu aufgelegte Informationsschrift ›Deutschland und die Vereinten Nationen‹, nach der sich die deutsche Politik in der Uno in etwa so darstellt: Deutschland ist bereit, »größere weltpolitische Verantwortung zu übernehmen«. Es ist nach wie vor »drittgrößter Beitragszahler«. Es beteiligt sich mit »bewaffneten deutschen Streitkräften an internationalen Friedensmissionen«. Es »strebt einen Sitz als Ständiges Mitglied im Sicherheitsrat an«. Und es ist insgesamt bereit, »zu mehr Frieden und Stabilität, zur Wahrung der Menschenrechte, zum weltweiten Schutz der Umwelt und zum Kampf gegen die Armut beizutragen«. Verglichen mit der Wahrnehmung deutscher Politik in anderen zwischenstaatlichen Organisationen (wie etwa in EU oder NATO), begnügt man sich im öffentlichen Diskurs in Sachen UN bisher mit einem eher kargen Bild.

Dem wollen die ›Stiftung Entwicklung und Frieden‹ (SEF) und die Vereinigung ›Weltwirtschaft, Ökologie & Entwicklung‹ (WEED), beide in Bonn ansässig, mit dem von ihnen gemeinsam (unter einem freilich erstaunlich neckischen Obertitel) herausgegebenen ›WEED-Report zur deutschen UNO-Politik‹ entgegenwir-

ken. Das Buch enthält ausführliche Darlegungen zur deutschen Politik in den wichtigsten Arbeitsfeldern der UN: ›Sicherheit und Frieden‹, ›Weltwirtschaft, Ökologie und Entwicklung‹, ›Menschenrechte‹ und ›UNO-Reform‹; hinzu kommt ein Anhang mit nützlichen Adressen und Hinweisen auf Informationsquellen.

Die 13 Autorinnen und Autoren sind offenkundig weniger an einer neorealistischen Betrachtungsweise, sondern mehr an einem Weltordnungsdenken und der Vorstellung von einer Zivilisierung der internationalen Politik – also auch weniger an den Möglichkeiten der Anwendung, sondern mehr an denen der Verhinderung von Waffengewalt – orientiert. Doch ist der Band dadurch nicht zum Pamphlet geraten. Vielmehr wurden die Beiträge zu ihm in einer Fachtagung mit Vertretern von Bundesregierung, Parteien und Wissenschaft diskutiert und anschließend unter Verwertung der Tagungsergebnisse überarbeitet. Das Buch vermittelt dem Leser ein mit Fakten, Zahlen und Tabellen unterfüttertes Gesamtbild.

Der Reiz der Darstellung liegt darin, daß die einzelnen Themen nicht isoliert, sondern in größeren Zusammenhängen behandelt werden. So wird das deutsche Engagement in der Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik der UN im Zusammenhang mit den deutschen Waffenexporten gesehen, der multilaterale Teil der deutschen Entwicklungspolitik im Zusammenhang mit der an den Vereinten Nationen vorbei betriebenen Handelspolitik, das deutsche Engagement in der UN-Umweltpolitik im Zusammenhang mit einer rigorosen Freihandelspolitik, das deutsche Engagement für die Bedeutung der Menschenrechte in den UN-Gremien im Zusammenhang mit der deutlich geringeren Beachtung dieser Bedeutung in der deutschen Außenpolitik oder auch Asylpolitik, die Beitragszahlung des drittgrößten Beitragszahlers im Zusammenhang mit seinem Leistungsvermögen – sein Gesamtpflichtbeitrag zu den UN entspricht etwa einem Viertel des Haushalts der Stadt Duisburg – und so fort.

Die Zusammenschau wird dem Positiven gerecht, fördert aber viel Fragwürdiges zutage und mündet so in teilweise harte Kritik. Etwa: »Die deutsche UN-Politik folgt letztlich der Logik eines aktiven Mitglieds im Club der reichen westlichen Gesellschaften, die gemeinsam dem neoliberalen ›Weltmarktfundamentalismus‹ verschrieben sind. Ihnen geht es um die Durchsetzung kurzfristiger und dabei kurzfristiger privater Wirtschaftsinteressen auf Kosten der Sicherung nachhaltiger Ökonomie und sozial akzeptabler Lebensverhältnisse auf der Welt.« (S. 22) Widerspruch?

In der Darstellung der Debatte um eine Reform der UN schließlich gewinnt die deutsche Position nur durch den zwischen der Bereitschaft zur ›Übernahme größerer weltpolitischer Verantwortung‹ und einem Willen zu mehr traditioneller Macht pendelnden deutschen Anspruch auf einen Ständigen Sitz im Sicherheitsrat einige (schillernde) Farbe.

Der WEED-Report ist ein lebendig geschriebenes, anregendes und gelegentlich auch nachdenklich stimmendes Buch, das eine fundierte Auseinandersetzung mit der ›offiziellen‹ Politik erleichtert.

Hans Arnold □