

Organisation, wonach – in Parallele zu den Regeln über die Staatenverantwortlichkeit – die Stellung des Organs in der Hierarchie der Organisation unerheblich ist (Artikel 4). Werden Personen einer internationalen Organisation von einer anderen oder von einem Staat zur Verfügung gestellt, so ist deren Handeln der Organisation hingegen nur zurechenbar, wenn sie effektive Kontrolle ausübt (Artikel 5). Diese Einschränkung existiert im Recht der Staatenverantwortlichkeit nicht. Die Vorschrift soll die Situationen erfassen, in denen der abordnende Staat (oder die abordnende internationale Organisation) noch ein gewisses Maß an Kontrolle behält. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn Staaten den Vereinten Nationen Truppen zur Verfügung stellen, aber noch Disziplinar- und Strafgewalt ausüben. Eine Übereinstimmung mit dem Recht der Staatenverantwortlichkeit besteht hingegen wieder bei Kompetenzüberschreitung oder weisungswidrigem Handeln eines Organs: Hier erfolgt eine Zurechnung (Artikel 6). Schließlich kann eine internationale Organisation ebenso wie ein Staat die Zurechnung begründen, indem sie fremdes Handeln als eigenes anerkennt und annimmt (Artikel 7).

Stetige Fortschritte macht der Praxisleitfaden zu *Vorbehalten bei Verträgen*. Er wurde um fünf Richtlinien ergänzt, welche die Erweiterung eines Vorbehalts sowie die Modifizierung und die Rücknahme von interpretativen Erklärungen betreffen. Danach unterliegt die Erweiterung eines Vorbehalts den Regeln über nachträgliche Vorbehalte; bei Einspruch hiergegen bleibt der ursprüngliche Vorbehalt bestehen. Hingegen ist die Modifizierung und Rücknahme einer interpretativen Erklärung grundsätzlich jederzeit möglich. Interpretative Erklärungen, die als Bedingung für die vertragliche Bindung formuliert sind, werden dagegen wie Vorbehalte behandelt. Die Debatte über den neunten Bericht des Berichterstatters

Alain Pellet kreiste um die Definition von Einsprüchen gegen Vorbehalte, insbesondere seinen Vorschlag, auf die vom Urheber beabsichtigten Rechtswirkungen abzustellen.

Weniger positiv ist die Bilanz beim Thema *Gemeinsame natürliche Ressourcen*, das sich nach dem Beschluß der Völkerrechtskommission auf grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen beschränkt. Hierzu legte der Berichterstatter Chusei Yamada in seinem zweiten Bericht sieben Artikelentwürfe vor. Sie orientieren sich am 1997 verabschiedeten UN-Übereinkommen über das Recht der nichtschiffartigen Nutzung internationaler Flußgebiete und modifizieren diese. Die Diskussion innerhalb der Völkerrechtskommission ließ ein großes Maß an Divergenz in zentralen Fragen erkennen: Weder ist die Abgrenzung zu dem Übereinkommen klar, noch dessen Vorbildwirkung. Auch ist das Verhältnis zu regionalen Übereinkommen streitig und der Regelungsgegenstand unklar. Der Grund hierfür ist das Fehlen hinreichender Erkenntnisse der ILC über Existenz und Charakteristika von grenzüberschreitenden Grundwasservorkommen sowie über die relevante Staatenpraxis.

Nach wie vor sind bei *einseitigen Akten von Staaten* keine Kodifikationsaktivitäten zu verzeichnen. Auf der Grundlage des vom Berichterstatter Victor Rodríguez Cedeño vorgelegten Überblicks über die Staatenpraxis entwickelte die hierzu eingesetzte Arbeitsgruppe ein Analyse-schemata. Damit soll eine Klassifizierung erstellt und die Fragen beantwortet werden, auf welche einseitigen Akte sich die Arbeit der ILC erstrecken soll und in welche Form die Ergebnisse gegossen werden können.

Zu den Auswirkungen der *Fragmentierung des Völkerrechts* lagen der eingesetzten Studien-gruppe fünf Untersuchungen vor. Die erste vertieft den auf der vergangenen Tagung im Überblick betrachteten Problembereich der »lex-spe-

cialis«-Regel und entwickelt Fallgruppen. Ihr zweiter Teil behandelt sogenannte »self-contained regimes«, also völkerrechtliche Teilrechtsordnungen, und zeigt auf, daß deren Abgrenzung vom und Verbindung zum allgemeinen Völkerrecht unklar ist. Weitere Studien betreffen die Anwendbarkeit aufeinanderfolgender Verträge über denselben Gegenstand, die Modifikation eines multilateralen Vertrags zwischen einem Teil der Vertragsparteien sowie die Auslegung von Verträgen im Lichte anwendbarer Völkerrechts-sätze. Es wurde deutlich, daß eine Zersplitterung des Völkerrechts hier nicht ernsthaft zu befürchten ist. Die Diskussion über die Studie zur Hierarchie völkerrechtlicher Normen zeigte eine deutliche Zurückhaltung der Experten gegenüber der Entwicklung von Normenpyramiden. Dies ist angesichts der Tatsache, daß Normenhierarchien die Einheit einer Rechtsordnung fördern und damit der Fragmentierung entgegenwirken, erstaunlich. Auf der kommenden Tagung sollen die Ergebnisse in zusammengefaßter Form und gegebenenfalls mit Lösungsvorschlägen dem Plenum vorgelegt werden.

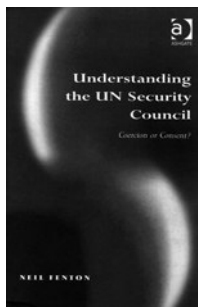
Neu in ihr Arbeitsprogramm nahm die ILC die Themen *Ausweisung von Ausländern* sowie *Auswirkung kriegsrechtlicher Konflikte auf Verträge* auf, für die Berichterstatter eingesetzt wurden. Auf der kommenden Tagung soll noch die Kodifizierung der Verpflichtung, Strafverfolgung zu betreiben oder auszuliefern (*aut dedere aut iudicare*) hinzukommen.

Weitere Informationen über die Völkerrechtskommission auf der Homepage der ILC: <http://www.un.org/law/ilc/>; Bericht über die 56. Tagung: *International Law Commission, Report on the Work of its Fifty-sixth Session (3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2004)*, General Assembly, Official Records, Fifty-ninth Session, Supplement No. 10 (A/59/10). □

Buchbesprechungen

Neil Fenton: *Understanding the UN Security Council. Coercion or Consent?*

Hampshire: Ashgate 2004
256 S., 47,50 brit. Pfund



Zwang oder Konsens? Unter diesem Aspekt untersucht Neil Fenton die Entscheidungen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen seit dem Ende des Kalten Krieges. Seine Ausführungen reihen sich ein in die Vielzahl der Studien über die Entwicklung der Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Sie unterschieden sich aber insofern, als daß Fenton weniger auf die *Aufgaben* der Missionen – Sicherung von Waffenstillständen, Wiederaufbau staatlicher Strukturen – als auf die *Mandate* ab-

stellt. Sein Blickwinkel richtet sich auf die Ausführung der Mandate, die Hintergründe für ihre Erteilung sowie die Implikationen für völkerrechtliche Konzepte wie dem Verbot der Einmischung in innere Angelegenheiten.

Fenton untersucht fünf Friedensmissionen aus der ersten Hälfte der neunziger Jahre: Die Entsendung von UN-Schutzpersonal zur Sicherung der humanitären Arbeit in Nordirak (UNGCI), die UN-Operationen in Somalia (UNISOM I und II, UNITAF) sowie die Einsätze in Bosnien (UNPROFOR), Rwanda (UNAMIR) und Haiti (UNMIH). In allen Fällen handelte es sich um innerstaatliche Konflikte, bei denen Konsens oder Einverständnis des betroffenen Staates bei der Ausgestaltung des Mandats eine Rolle gespielt haben. In allen Fällen drohte eine humanitäre Katastrophe großen Ausmaßes. Seine Schlußfolgerungen aus diesen Fällen für die traditionellen völkerrechtlichen Konzepte versucht Fenton schließlich auf die Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat im Frühjahr 2003 anzuwenden, als es um die Autorisierung von Zwangsmaßnahmen gegen das Regime Saddam Husseins ging.

Nordirak: Nach der militärischen Befreiung Kuwaits 1991 zeichnete sich in Nordirak eine

humanitäre Katastrophe unter der kurdischen Bevölkerung ab. Durch die Schließung der Grenze seitens der Türkei verschärfte sich die Situation, so daß der Sicherheitsrat sich zum Handeln gezwungen sah. Anders als bei der Mandatierung zur Befreiung Kuwaits – einem klassischen zwischenstaatlichen Konflikt – scheute er gemäß Fenton jedoch davor zurück, das Einverständnis Iraks mit den Maßnahmen durch ein robustes Mandat nach Kapitel VII der VN Charta zu ersetzen. Obwohl der Sicherheitsrat die massiven Menschenrechtsverletzungen, die Flüchtlingsströme und die dadurch entstehenden potentiellen Auswirkungen auf die Stabilität der gesamten Region als Bedrohung des Weltfriedens einstufte, sah er aufgrund des Souveränitätsprinzips davon ab, ohne Zustimmung Saddam Husseins eine Friedensmission nach Kapitel VII zu beschließen. Unter politischem Druck erklärte sich Irak schließlich bereit, zwar keine Friedenstruppen, aber sogenannte UN-Guards zum Schutz der humanitären UN-Helfer ins Land zu lassen.

Somalia: In Somalia kam es 1993 zur nächsten humanitären Katastrophe, mit der sich der Sicherheitsrat befassen mußte. Fenton arbeitet den

Unterschied heraus: Anders als im Fall Nordiraks waren die staatlichen Strukturen in Somalia zusammengebrochen, es handelte sich um einen sogenannten »Failed State«. Dennoch bemühte sich der Sicherheitsrat zunächst um die Kooperation der Bürgerkriegsparteien. Obgleich die Resolutionen die innenpolitische Situation des Landes immer eindeutiger als Bedrohung des Weltfriedens einstufte, verzögerte das fehlende Einverständnis der Parteien die Entsendung von UN-Personal. Erst nachdem sich eine Staatenkoalition bereit erklärte, eine Mission zur Sicherung der humanitären Hilfe anzuführen, erteilte der Sicherheitsrat dieser Mission ein robustes Mandat nach Kapitel VII. Um die eigenen Truppen zu schützen, wurde dieses Mandat allerdings nicht dazu genutzt, die Kriegsparteien zu entwaffnen. Angesichts der fortgesetzten Kämpfe mußte die nachfolgende UN-Mission, mit der Aufgabe, die Souveränität des Landes wiederherzustellen, daher ebenfalls mit einem Mandat nach Kapitel VII ausgestattet werden. Diesem ersten robusten UN-Einsatz gelang es nicht, die humanitäre Krise zu beenden. Durch die Anwendung von Zwangsmaßnahmen wurde sie zunehmend als Konfliktpartei wahrgenommen und mußte schließlich zum Konsensprinzip zurückkehren.

Haiti: Im selben Jahr kam es im Fall Haitis zu zwei Besonderheiten bei der Beschlußfassung des Sicherheitsrats. Zum einen subsumierte der Sicherheitsrat einen Staatsstreich als Bedrohung des Weltfriedens gemäß Artikel 39 der Charta und erteilte ein robustes Mandat, demokratische Verhältnisse und Rechtsstaatlichkeit wiederherzustellen. Zum anderen führte der Wunsch, das Konsensprinzip dennoch zu beachten, zur Suche nach dem Einverständnis sowohl der rechtmäßigen Regierung Jean-Bertrand Aristides als zunächst auch der De-facto-Regierung vor Ort. Erst als letztere die Zusammenarbeit verweigerte, erteilte der Sicherheitsrat mit Verweis auf die Zustimmung Aristides ein Mandat gemäß Kapitel VII.

Rwanda: Der Völkermord in Rwanda im April 1994 ist Fenton zufolge ein klares Beispiel für die mangelnde Bereitschaft des Sicherheitsrats, sogar in eindeutigen Fällen innerstaatlicher humanitärer Katastrophen das Konsensprinzip aufzugeben und Zwangsmaßnahmen anzuordnen. Statt angesichts direkter Angriffe gegen UN-Personal und systematischer Tötungen rwandischer Zivilisten die Mission vor Ort zu verstärken und mit einem robusten Mandat auszustatten, wurde zunächst sogar Personal abgebaut und trotz Klassifizierung der Situation als Bedrohung des Weltfriedens das Einverständnis der Parteien vor Ort gesucht. Fenton führt dies nicht zuletzt auf den Unwillen der Mitgliedstaaten zurück, nach der Katastrophe von Somalia Truppen in einen Kampfeinsatz unter UN-Führung zu entsenden. Erst als ein Ständiges Mitglied anbot, eine Mission zu führen, hat der Sicherheitsrat dieser Mission – allerdings zu spät, um den Genozid aufzuhalten – ein klares Mandat zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen erteilt.

Bosnien: Die Haltung der UN angesichts der Katastrophe in Bosnien 1992–1995 beschreibt Fenton als so genannte »Middle-Ground Position«, einer Mischung aus Anwendung des Konsensprinzips und der Autorisierung von Zwangsmaßnahmen. Die Erfahrungen in Bosnien belegen laut Fenton die Schwierigkeiten eines konsens-

orientierten Ansatzes in einem Konflikt mit vielen Parteien. Der gemischte Charakter der Mission zeige sich in der Autorisierung von Luftschlägen gemäß Kapitel VII, die nur zum Schutz der auf Konsens beruhenden Mission auf dem Boden erteilt wurde. Auch die Luftschläge selbst stellen Fenton zufolge nur *de jure* die Hinwendung zu Zwangsmaßnahmen dar. Bei der Ausführung dieser Maßnahmen verstießen die UN nie gegen den Willen der Zentralregierung. Mit der Mission hat der Sicherheitsrat trotz eines Mandats nach Kapitel VII somit nicht in die Souveränität Bosniens eingegriffen, sondern vielmehr versucht, diese wiederherzustellen und wahren.

Nach der Untersuchung dieser Fälle kommt Fenton zu dem Schluß, daß der Sicherheitsrat die Notwendigkeit der Autorisierung von Zwangsmaßnahmen auch bei innerstaatlichen Konflikten erkannt hat. Konsequenterweise hat er den Anwendungsbereich von Kapitel VII erweitert und stuft seither auch die Gefahr grenzüberschreitender Flüchtlingsströme oder humanitärer Katastrophen, wie massive und systematische Verletzungen der Menschenrechte, als Bedrohungen des Friedens im Sinne von Artikel 39 der Charta ein. Mit dieser Erweiterung des Anwendungsbereichs von Kapitel VII geht allerdings nicht die Bereitschaft einher, vom Konsensprinzip früherer Friedensmissionen abzugehen. Das Risiko für die Truppensteller, zur Konfliktpartei zu werden, die praktische Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen vor Ort sowie der Respekt vor tradierten völkerrechtlichen Konzepten wie dem Prinzip staatlicher Souveränität und dem Verbot der Einnischung in die inneren Angelegenheiten führen dazu, daß der Sicherheitsrat grundsätzlich – auch bei Einsätzen nach Kapitel VII – das Einverständnis des betroffenen Staates sucht.

Der Autor betrachtet die Entwicklung für Friedensmissionen auch von einer realistischen Seite. Er konstatiert, daß der Sicherheitsrat reine Zwangsmaßnahmen nur beschließt, wenn diese den Interessen eines der Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats entsprechen. Auch militärischen Notwendigkeiten trüge der Sicherheitsrat Rechnung: UN-mandatierte Missionen unter Führung eines der Ständigen Mitglieder seien daher grundsätzlich eher zwang- als konsensorientiert ausgestaltet. Wenn allerdings die Interessen der Ständigen Mitglieder divergieren, wie im Fall Iraks 2003, sei der Sicherheitsrat blockiert.

Die Auseinandersetzung um die Autorisierung von Zwangsmaßnahmen im Fall Iraks 2003 läßt sich nur schwer in dieses Muster einordnen. Zwar handelte es sich auch um eine innere Angelegenheit. Anders als in den vorhergehenden Fällen bestand aber keine unmittelbare Gefahr für den Weltfrieden. Fenton führt aus, daß es bei dieser Auseinandersetzung darum ging, ob der Sicherheitsrat die nach den Terroranschlägen des 11. Septembers 2001 entwickelte amerikanische Doktrin präventiver Maßnahmen übernehmen würde. Wenn der Autor allerdings kritisiert, daß im Sicherheitsrat nicht über das Ziel der militärischen Aktion gestritten wurde, einen Regierungswechsel in Irak herbeizuführen, übersieht er zweierlei: Zum einen war ein Regierungswechsel lange Zeit kein öffentlich erklärtes Ziel, so daß der Sicherheitsrat keine Veranlassung hatte, darüber zu debattieren. Zum andern hatte der deutsche Außenminister Joschka Fischer in sei-

nen Ausführungen im Sicherheitsrat am 19. März 2003 erklärt, daß es für einen von außen herbeigeführten Regierungswechsel keine Grundlage im Völkerrecht gebe.

Mit seinem Buch ist Fenton eine hervorragende Studie über die Entwicklung der Friedensmissionen gelungen. Die einzelnen Fälle sind äußerst detailliert und kenntnisreich nachvollzogen. Das Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip staatlicher Souveränität und der Notwendigkeit humanitärer Interventionen wird dargelegt; die Zögerlichkeit, dieses Spannungsverhältnis zugunsten einer aggressiveren Einmischung aufzulösen, nachgewiesen. Fenton erkennt politische Realitäten und praktische Erwägungen betreffend die Umsetzung von Mandaten. Die Schlußfolgerung seiner Analyse: Tradierte völkerrechtliche Konzepte wie das Prinzip staatlicher Souveränität haben ihre Gültigkeit behalten. Auch künftig wird der Sicherheitsrat sich bei seiner Entscheidungsfindung von diesem Prinzip leiten lassen. KATJA WIESBROCK □

Bundesagentur für Außenwirtschaft (bfa): Wie komme ich an Aufträge der Vereinten Nationen. Informationen, Vorgehensweise und Kontakte für das Geschäft mit den Vereinten Nationen

Köln: Bundesagentur für Außenwirtschaft 2004
75 S., 18,- Euro



Mit anderem Titel und im eigenen Namen hat die Bundesagentur für Außenwirtschaft eine Neuauflage ihres 2001 erschienenen Leitfadens für den Beschaffungsmarkt Vereinte Nationen herausgebracht (Vgl. Redaktion, VN 5/2001, S. 208.). Die Broschüre richtet sich vor allem an kleine und mittelständische Unternehmen. Sie sollen ermutigt werden, sich dem globalen Wettbewerb um lukrative Aufträge von UN-Organisationen zu stellen. Mit einem Volumen von 4,56 Mrd. Dollar (2002) gehören die UN zu einem der weltweit größten Einkäufer von Waren und Dienstleistungen. Deutsche Firmen belegen jedoch mit einem Anteil von 2,2 Prozent des UN-Gesamtbudgets (entspricht 98 Mio. Dollar) einen seinem Ruf als Exportweltmeister eher widersprechenden 13. Platz. Die Broschüre soll Abhilfe schaffen und gibt Aufschluß über das Beschaffungswesen der UN, über die Voraussetzungen für eine Registrierung beim »UN Global Marketplace«, bietet Kurzinformationen über die größten Einkäufer und enthält Mustervordrucke für die Registrierung als Lieferant. Nüchtern betrachtet hat die Veröffentlichung des Leitfadens im Jahr 2001 jedoch nicht zu einer Erhöhung des deutschen Anteils geführt. Im Gegenteil: er sank im Vergleich dazu um 0,9 Prozent. Neben mangelnder Kenntnisse des Englischen und über das UN-Beschaffungswesen, scheint das Haupthindernis für eine stärkere Beteiligung deutscher Firmen der fehlende Kontakt zu den vor Ort ansässigen UN-Organisationen zu sein.

ANJA PAPPENFUSS □