

dung von UN-Kontingenten an das humanitäre Völkerrecht. Aber dessen Regeln sind nicht nur bei Kampfeinsätzen unverzichtbar: ihre Beachtung hat exemplarische Bedeutung für den erfolgreichen Einsatz von UN-Friedenstruppen. Sie schärft im übrigen auch den Blick für den Geltungsbereich und die Regelungsinhalte des humanitären Völkerrechts, die nicht auf die eigentliche Kampfführung beschränkt sind.

Die so umgrenzte Themenstellung gibt zunächst Gelegenheit, der Frage nach der Rechtspersönlichkeit der Vereinten Nationen und ihrer Organhaftung für die von den einzelnen Entsendestaaten bereitgestellten Truppenkontingente nachzugehen. Risse behauptet beides mit überzeugenden Argumenten und gestützt auf die Praxis des »peacekeeping«. Dabei zeigt er auf, daß die Vereinten Nationen zwar selbst hoheitliche Gewalt ausüben, aber in Fragen der Rechtsetzung und der Rechtsprechung auf die Entsendestaaten der Truppenkontingente zurückgreifen müssen. Die Vereinten Nationen sind einschlägige vertragsrechtliche Bindungen nicht eingegangen. Aber die Bestimmungen (regulations) für alle neueren UN-Operationen enthalten die Anweisung, daß die nationalen Truppenkontingente »die Grundsätze und den Geist der auf den Einsatz militärischen Personals anwendbaren allgemeinen internationalen Übereinkommen beachten müssen«.

Nicht nur der Umfang dieser Verpflichtung, sondern schon die Frage nach ihrer Rechtsverbindlichkeit für die Vereinten Nationen begegnet immer wieder Zweifeln. Es ist deshalb überzeugend, wenn Risse vorschlägt, sie stärker auch im Recht der Vereinten Nationen zu verankern. Die Genfer Abkommen (gemeinsamer Artikel 2 Absatz 3), ihr Zusatzprotokoll I (Art. 96 Abs. 3) und die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten (Art. 18 Abs. 3) eröffnen ausdrücklich die Möglichkeit für alle »am Konflikt beteiligten Mächte«, also nicht nur für die kriegführenden Parteien eines bewaffneten Konflikts, Vertragsbestimmungen des humanitären Völkerrechts förmlich und mit Bindungswirkung auch für die Konfliktparteien anzunehmen. Risse fordert, daß die Vereinten Nationen endlich die Kraft finden, sich zumindest den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen zu unterwerfen. Er weist zugleich darauf hin, daß es den Entsendestaaten obliegt, ihre Verantwortung für die Verbreitung des humanitären Völkerrechts wahrzunehmen. Seine These hat praktische Bedeutung und verdient Unterstützung.

Dieter Fleck □

Hanstein, Rudolf von: Der Einfluß der Vereinten Nationen auf die Sonderorganisationen — Anspruch und Wirklichkeit. Eine Untersuchung am Beispiel der Auseinandersetzungen im Hinblick auf die Dekolonisierung

Bern etc.: Peter Lang (Europäische Hochschulschriften, Reihe II/Rechtswissenschaft, Bd. 709) 1988
234 S., 54,— SFr

Die von Christian Tomuschat betreute Bonner Dissertation geht der Frage nach, ob und wie die 16 Sonderorganisationen im Sinne des Artikels 57 der Charta von den Vereinten Nationen zur Verfolgung ihrer Ziele eingesetzt werden können. Der Verfasser erörtert das als Rechtsproblem, aber auch als Frage politischer Einflußnahme. Er geht zu Recht davon aus, daß die verbreitete Redeweise von der »UN-Familie« das rechtliche und tatsächliche Verhältnis der Vereinten Nationen — der Hauptorganisation — und der Sonderorgani-

sationen zueinander zu verdunkeln geeignet ist. Wie dieses Verhältnis beschaffen ist, verdient deshalb Interesse, weil die Politik der Sonderorganisationen trotz des oft nahezu identischen Mitgliederbestandes von derjenigen der Vereinten Nationen, wie sie sich vornehmlich in Willensakten der Generalversammlung ausdrückt, gelegentlich abweicht. Dabei sind vor allem die Weltbank und der Internationale Währungsfonds als Dissidenten hervorgetreten.

Augenfällig war dies zunächst im Verhalten gegenüber Portugal, solange dieser Staat sich gegenüber der Tendenz zur Entkolonisierung widerspenstig verhielt, sodann in der Politik zu den Konflikten des Südlichen Afrika. Die jeweilige Rolle der Vereinten Nationen und der Sonderorganisationen bei dem Ringen um eine Veränderung der weltwirtschaftlichen Ordnung gibt dem Thema auch weiterhin Bedeutung. Daß die Strukturen, die verfahrensmäßig die Abweichung erst ermöglichen — Stimmwertgleichheit in der Generalversammlung, Stimmenwägung in den Finanzorganisationen —, ihrerseits Zielscheibe der Veränderungspostulate unter dem Schlagwort »neue internationale Wirtschaftsordnung« sind, verstärkt die Brisanz. So berührt das Buch — von der scheinbar engen Rechtsfrage nach dem Weisungsrecht der Generalversammlung gegenüber den Sonderorganisationen herkommend — Grundfragen der gegenwärtigen Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft und ihrer künftigen Entwicklung.

Die Arbeit beginnt nicht, wie man erwarten könnte, mit einer Analyse der Rechtsstellung der Sonderorganisationen, die (entgegen ursprünglichen konzeptionellen Absichten) nicht Unterorgane der UN, sondern selbständige Rechtspersönlichkeiten sind, welche durch bilaterale Übereinkommen (sogenannte Beziehungsabkommen, Art. 63 der Charta) mit den Vereinten Nationen verflochten sind. Nach der Charta soll ihre Tätigkeit durch den Wirtschafts- und Sozialrat »koordiniert« werden, der mit ihnen in einem regen Papiaustausch steht.

Der Verfasser geht hierauf ein, nachdem er einen Bericht über die Einflußnahme der UN auf die Sonderorganisationen im Zuge der Entkolonisierungsphase erstattet hat, um die anstehenden Rechtsfragen sogleich ins Licht in der besagten »Familie« aufgetretener Konflikte stellen zu können. Es wird sodann gefragt, welche Bedeutung Resolutionen der Generalversammlung für die Sonderorganisationen zukommt. »Innerinstitutionelle Weisungen« können sie nach dem oben erwähnten rechtlichen Ausgangspunkt nicht sein. Charta und Beziehungsabkommen lassen den Sonderorganisationen insoweit Autonomie. Die Abkommen sprechen allerdings von dem Recht der Vereinten Nationen, »formelle Empfehlungen« an die Sonderorganisationen zu richten (die Finanzorganisationen haben dieses Recht auch ihrerseits gegenüber den UN). Der Autor arbeitet heraus, daß auch hieraus eine Verbindlichkeit nicht folgt. Er sieht, daß dieses Bild durch Gewohnheitsrecht nicht modifiziert worden ist. Schon hier schneidet er die Untersuchung vor allem auf das Verhalten der Sonderorganisationen im Rahmen der Bemühungen der Weltorganisation um die Durchsetzung des Selbstbestimmungsprinzips und um den Abbau der Apartheid zu. Dieser Aspekt tritt vollends in den Vordergrund, wenn von Hanstein weiter untersucht, ob die Sonderorganisationen nicht schon kraft ihrer Stellung als Völkerrechtssubjekte verpflichtet seien, die in den Bereichen Selbstbestimmung und Bekämpfung der Apartheid etablierten Normen zu achten. Wäre dem so und bedeuteten ferner die einschlägigen Empfehlungen der Generalversammlung an die Sonderorganisationen nur einen Hinweis auf ohnehin bestehende Pflichten — so der Gedankengang —, dann würden

die Sonderorganisationen solche Empfehlungen zu befolgen haben.

Die Ausgangsfragestellung ist damit verlassen: Es geht nicht mehr um die Verbindlichkeit von Resolutionen als solchen, sondern um Verpflichtungen der Sonderorganisationen aus allgemeinem Völkerrecht, die durch Resolutionen allenfalls identifiziert würden. So verschafft sich der Autor den Raum, die Konflikte im Südlichen Afrika, ja grundsätzlich die Frage nach »Allgemeininteressen« im Völkerrecht, nach Verpflichtungen, die möglicherweise jedes Völkerrechtssubjekt treffen, nach »internationalen Vergehen« im Sinne der Kategorienbildung der Völkerrechtskommission und nach »ius cogens« im Sinne des von Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention vorausgesetzten Begriffs Ausschau zu halten. Das Ergebnis: Die Republik Südafrika verstoße fortwährend gegen Völkerrecht; die übrigen Staaten seien deshalb aber nicht zu »bestimmten Reaktionen verpflichtet«; wenn das (künftig) anders werden sollte, würden hieraus auch für die Sonderorganisationen »dieselben Pflichten« erwachsen. Ob das so richtig ist, kann hier nicht erörtert werden — was aber folgt für die Ausgangsfrage, die Frage nach dem Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und den Sonderorganisationen? Der Autor postuliert die Rechtspflicht der letzteren, »zu prüfen, ob ihr Verhalten der südafrikanischen Politik Vorschub leistet«. Dieser zunächst vage, zur Handlungsanleitung kaum taugliche Satz wird zu der These spezifiziert, daß (auch) die Sonderorganisationen in ihre Abwägungen einzubeziehen hätten, wie allgemein von der Völkerrechtsgemeinschaft anerkannte Grundsätze möglichst effektiv umgesetzt werden können: Hier taucht der Gedanke einer »Gesamtverantwortung« der Völkerrechtssubjekte auf, die Vorstellung einer Völkerrechtsgemeinschaft, in der auch die Sonderorganisationen ihren nicht nur von Befugnissen, sondern auch von Verpflichtungen geprägten Part zu spielen haben.

Am Schluß schlägt der Autor einen Bogen zu den Forderungen nach einer institutionellen Umgestaltung — bekanntlich ein Thema, das die Vereinten Nationen seit ihrer Gründung begleitet. Er spricht damit letztlich das Axiom an, das auch künftig den Sonderorganisationen ermöglicht, eigene Politikpräferenzen zur Geltung zu bringen: die Frage der Stimmverhältnisse. Daß in den Finanzorganisationen insoweit die Einführung des Grundsatzes der Gleichwertigkeit jeder Stimme bevorzünde, ist nicht zu sehen.

So bleibt die Möglichkeit der Abweichung erhalten; die Steuerungsmöglichkeiten der Hauptorganisation gegenüber den Sonderorganisationen sind rechtlich schwach, aber faktisch vorhanden. Es ist das Verdienst der Studie, dies in sorgfältiger Analyse der Organisationspraxis belegt und die Frage nach den Einflüssen allgemeinen Völkerrechts auf die Handlungsfreiräume der Sonderorganisationen gestellt zu haben. Manches hätte an Hand der wissenschaftlichen Literatur deutlicher belegt und auch sprachlich besser durchformt werden können. Daß die Ergebnisse vorläufig bleiben müssen, ist dem Autor nicht anzulasten. Er hatte einen Rechtszustand zu schildern, der von fundamentalen Interessengegensätzen zwischen maßgeblichen Akteuren der Völkerrechtsgemeinschaft gekennzeichnet ist. Daran kommen weder die UN noch die Sonderorganisationen vorbei. Daß die Aufklärungsarbeit Entkolonisierung zum inhaltlichen Leitmotiv der Arbeit geworden ist, wirkt ein bezeichnendes Licht auf die Konsensfähigkeit der Völkerrechtsgemeinschaft, soweit sie sich in den Vereinten Nationen und deren Sonderorganisationen institutionalisiert hat: Nur hier und nur im Verhältnis gegenüber dem zum Paria erklärten Südafrika vermögen diese Organisationen sich zu einigermaßen konkreten normativen Vorgaben durchzurufen.

Philip Kunig □