

der oft im Dunkeln. Der Rat hat in jüngerer Zeit die mangelnde Transparenz seines Entscheidungsverfahrens und ihre negativen Folgen für die Legitimität seiner Beschlüsse zwar als Problem anerkannt, doch noch keineswegs gelöst.

Im dritten Kapitel (»The People«) werden die die Arbeit des Rates bestimmenden Personen und Kollektive vorgestellt: der UN-Generalsekretär, der Präsident des Rates, die Ständigen und nichtständigen Ratsmitglieder und die von ihnen gebildeten Gruppen sowie die Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen. Die folgenden Kapitel sind dem eigentlichen Verfahren und den Abstimmungen im Rat (darunter vor allem dem Problem des Vetorechts seiner Ständigen Mitglieder) gewidmet. Das sechste Kapitel erörtert die Beziehungen des Rates zu anderen UN-Organen und nichtstaatlichen Organisationen, das siebente die Unterorgane des Rates.

Im letzten Kapitel diskutieren die Autoren Möglichkeiten und Wünschbarkeit einer Veränderung der Arbeitsweise des Rates durch eine Reform der UN-Charta oder der Geschäftsordnung beziehungsweise durch eine gewohnheitsmäßige Einführung neuer Verfahrenselemente. In einem umfangreichen Anhang (S. 413-610) sind dem Buch zahlreiche Dokumente im Originalwortlaut beigegeben, insbesondere Resolutionen des Rates und Erklärungen seines Präsidenten (Presidential Statements). Auch im Zeitalter des Internet ist eine solche Dokumentation sehr nützlich. Beschlossen wird das Buch von einer Rede, die der jordanische Kronprinz Hassan im März 1997 als erste »Sydney Bailey Memorial Lecture« in London (bemerkenswerterweise in der Abtei von Westminster) gehalten hat; sie ist eine schöne Ehrung Baileys, der 1995 gestorben war.

Dem Charakter nach ist das Werk ein Handbuch, ein überaus nützliches Nachschlagewerk, dem der Leser entnehmen kann, wie der Sicherheitsrat im Laufe der Jahre sein eigenes Verfahren gestaltet hat. Sorgfältig wird berichtet, in welcher Weise Vertreter der dem Rat angehörenden Staaten einzelne Bestimmungen der Geschäftsordnung interpretiert haben. Gelegentlich scheint allerdings in der zweiten und dritten Auflage dem bisherigen Stoff in chronologischer Folge nur neuer hinzugefügt worden zu sein; es ist dann unklar, welche aktuelle Bedeutung lange zurückliegende Kontroversen etwa der fünfziger und sechziger Jahre heute noch besitzen. Wenn eine vierte Auflage nicht auf achthundert oder mehr Seiten anschwellen soll, muß hier eine Straffung und Konzentration des ausgebreiteten Tatsachenmaterials erfolgen.

Indem sie bis heute auf der »Vorläufigkeit« der Verfahrensregeln bestehen, nehmen die Mitglieder des Sicherheitsrats für sich in Anspruch, diese auch fallweise und informell ändern zu können. Tatsächlich sind, wie das vorliegende Werk vielfach belegt, einzelne Regeln in der Praxis des Rates häufig durchbrochen oder ganz ignoriert worden, ohne daß dies aus der Sicht des Gremiums die Gültigkeit seiner Beschlüsse beeinträchtigt hätte. Im Grunde ist der Rat bei dem fallweisen Vorgehen seines Vorgängers, des Völkerbunds, geblieben, der erst 1933 eine Geschäftsordnung angenommen hatte. Bei

dieser Sachlage kann die praxisnahe ereignis- und fallorientierte Darstellungsweise von Bailey und Daws nur angemessen genannt werden. Indem sie frühere Entscheidungsvorgänge und Argumentationsmuster resümiert und ordnet, erlaubt sie nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine begründete Prognose künftigen Verhaltens des Rates.

BARDO FASSBENDER □

### **Hempel, Michael: Die Völkerrechtssubjektivität internationaler nichtstaatlicher Organisationen**

Berlin: Duncker & Humblot 1999  
224 S., 98,- DM

Immer aktueller wird die Frage der Stellung nichtstaatlicher Akteure im System des Völkerrechts, dem sich die Studie Hempels widmet. Denn, wie der Autor der von Jost Delbrück betreuten und 1998 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel angenommenen Dissertation in seiner Einleitung (S. 28ff.) zutreffend hervorhebt, ist die Bedeutung der internationalen nichtstaatlichen Organisationen (international non-governmental organizations, INGOs) jedenfalls in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts signifikant gestiegen. Organisationen wie »Greenpeace« und »amnesty international« bestimmen heute zu einem nicht unerheblichen Teil die öffentliche Diskussion. Sie tun dies einmal durch ihre auffälligen, oftmals auf Provokation angelegten Aktionen, die allerdings immer auch nur einen Teil ihrer Tätigkeiten darstellen. Rechtlich und auch politisch relevanter ist, inwieweit entsprechende INGOs und ihre Aktivitäten in das Völkerrechtssystem eingebettet sind.

Jede rechtliche Befassung mit nichtstaatlichen Organisationen hat sich zunächst, wie dies auch der Autor deutlich macht (S. 19ff.), mit der Tatsache auseinanderzusetzen, daß es an einer allgemein akzeptierten Definition der INGOs fehlt. Hempel legt dabei als Kriterien (S. 28) das Vorhandensein einer von Privatpersonen gegründeten Vereinigung zur Verfolgung gemeinsamer ideeller Ziele mit Organstruktur zugrunde, die von staatlicher Unterstützung unabhängig sei und die zudem weder profitorientiert sein noch einer völkerrechtlich verbotenen Tätigkeit nachgehen dürfe. Dabei differenziert der Autor zutreffend in die Frage der Rechtspersönlichkeit im nationalen Recht, die den nichtstaatlichen Organisationen in aller Regel eröffnet ist, und die Frage der Völkerrechtssubjektivität, die ihnen erst in sehr zurückhaltender Weise zuerkannt wird (S. 49ff.).

Der zweite Teil der Untersuchung (S. 56ff.) versucht dann in deduktiver und induktiver Weise dem Begriff der Völkerrechtssubjektivität nachzugehen, worunter der Autor die Trägerschaft völkerrechtlicher Rechte und Pflichten versteht, die ein Minimum an Beachtung genießen oder die Chance der Beachtung versprechen (S. 81).

Dem induktiven Ansatz folgend versucht die Untersuchung nun in ihrem dritten Teil aus den Normen des Völkerrechts heraus Aussagen darüber zu gewinnen, inwieweit die INGOs in das,

was man Völkerrechtsbetrieb nennen könnte, einbezogen sind. Und hier bietet sich eine Fülle von Ansatzpunkten, wie die Untersuchung dieses Teiles zeigt. Hier sollen nur für den Bereich der Menschenrechte die Artikel 21 und 22 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, die Art. 15 und 16 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention (AMRK), Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie die Art. 10 und 11 der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker (Banjul-Charta) erwähnt werden, ebenso die Verfahrensbeteiligungen von INGOs, wie sie aus Art. 44 der AMRK, Art. 34 der EMRK, Art. 55 der Banjul-Charta, Art. 24 der Verfassung der ILO sowie Art. 27 der Europäischen Sozialcharta hervorgehen. Der dritte Abschnitt dieses Teiles (S. 127ff.) ist den Regelungen des »Innenrechts internationaler Organisationen«, so dem »1503-Verfahren« des Wirtschafts- und Sozialrats im Bereich der Menschenrechte oder der Verfahrensordnung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie denen bestimmter Spezialorgane der Vereinten Nationen (UNHCR, UNICEF, UNEP) gewidmet.

Der abschließende vierte Teil (S. 190ff.) führt die Ergebnisse der Untersuchung zusammen. Es ist dem Autor gelungen festzustellen, daß INGOs vor allem auf dem Gebiet der Menschenrechte vom Völkerrecht selbst bestimmte Rechtspositionen eingeräumt werden, wobei allerdings vor allem im Innenrecht internationaler Organisationen – also dem völkerrechtlichen Sekundärrecht – hier deutliche Befunde im Sinne der Eröffnung einer Rechtsstellung vorfindbar sind. Somit ist dem Autor ausdrücklich zuzustimmen, wenn er die völkerrechtliche Entwicklung der Rolle der INGOs dahin gehend beschreibt, daß sich das Verhältnis der Staatengemeinschaft zu diesen Organisationen in Teilbereichen von einem Verhältnis der Subordination hin zu einem Verhältnis echter Kooperation entwickelt hat und sich diese Tendenz in Zukunft fortsetzen wird (S. 196). Dem daraus folgenden Ergebnis der Studie einer eingeschränkten Völkerrechtssubjektivität für bestimmte INGOs je nach dem Grad ihrer Einbeziehung durch völkerrechtliche Primär- und Sekundärnormen ist uneingeschränkt zuzustimmen. Daß sich dieser Trend im Zeitalter der Globalisierung und mit dem stärkeren Anwachsen der Bedeutung der Zivilgesellschaft noch erweitern wird, liegt auf der Hand.

Angesichts der Komplexität des Themas wäre es für die Leser hilfreich gewesen, wenn das Stichwortverzeichnis nicht derart sparsam ausgefallen wäre. Insgesamt ist es dem Autor in einem von der Völkerrechtsdoktrin bislang eher vernachlässigten Gebiet gelungen, Grund für eine Betrachtungsweise zu legen, die die schon 1961 von Hermann Mosler aufgestellte These einer »Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte« eindrucksvoll belegt. Und nicht zuletzt wegen des Art. 71 der UN-Charta und der dort vorgesehenen Kooperationsmöglichkeit des Wirtschafts- und Sozialrats mit nichtstaatlichen Organisationen ist dieser rechtliche Bedeutungszuwachs der INGOs gerade für die Vereinten Nationen nicht ohne Relevanz.

STEPHAN HOBE □