

Herbst letzten Jahres eine Arbeitstagung zu den rechtlichen Aspekten dieser Thematik in Zusammenarbeit mit der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen durchgeführt hat. Das R.I.Z. hat über diese Tagung jetzt eine Dokumentation vorgelegt, die auch für sich genommen lesenswert ist.

In ihr dürften vor allem außenpolitische Generalisten eine Menge interessanter rechtlicher Fakten und Interpretationen finden. So beispielsweise die Tatsache, daß die Weltorganisation zwar nach ihrer Charta keine Völkerrechtssubjektivität aufzuweisen hat, daß ihr aber der Internationale Gerichtshof schon frühzeitig die völkerrechtliche Rechtsfähigkeit zuerkannt hat. Oder die Tatsache, daß die Europäischen Gemeinschaften (EG) im Rahmen der Erfüllung der ihnen vertraglich zugewiesenen Aufgaben nicht nur intern, sondern nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs auch im Außenverhältnis Völkerrechtssubjektivität besitzen, was dann in Art. 281 des EG-Vertrages seinen Niederschlag gefunden hat. Oder es wird erläutert, daß die EG in der FAO als bisher einziger UN-Sonderorganisation neben ihren Mitgliedstaaten auch als EG Mitglied ist, dies aber zu äußerst komplizierten EG-internen Verfahren führt. Man erfährt, daß es ähnlich schwierig ist, in der WTO rechtliche EG-Einheitlichkeit zu erreichen. Und es wird auch die im Zusammenhang mit der Einführung des Euro besonders interessante Tatsache dargestellt und erläutert, daß die neue Währung im IMF nicht als solche in Erscheinung treten kann, sondern daß sie dort nur durch die Teilnehmerländer der Währungsunion mit einer gemeinschaftlichen Position vertreten wird.

Der Sammelband macht die Bedeutung der in der tagespolitischen Betrachtung und Analyse häufig vernachlässigten rechtlichen Aspekte des Themas UN/EU und darüber hinaus generell die Entwicklung internationalen Rechts durch Verträge und Gerichte deutlich. Er zeigt aber auch, daß dies eben nur ein Teilbereich der Gesamthematik ist. Denn in der rechtlichen Betrachtung müssen UN und EU notwendigerweise, wie auch im Titel der Tagung, als zwei unterschiedliche Organisationen erscheinen, was sie zweifellos auch sind. Eine umfassende Betrachtung der Thematik aber hätte von der Politik der Staaten in den beiden Organisationen auszugehen und dabei insbesondere von der Politik der 15 Staaten, die sowohl in den UN als auch in der EU mit allen Rechten und Pflichten Mitglied sind. Denn die gegenwärtigen Probleme zum Beispiel zwischen den Vereinten Nationen und der NATO/EU im Bereich der Sicherheitspolitik sind offenkundig nicht aus der Rechtslage entstanden, sondern aus dem Umgang der NATO- und der EU-Staaten mit ihr.

Dies wurde auf der Tagung deutlich, als in der (in dem Sammelband dokumentierten) Diskussion die Entwicklung gemeinsamer außenpolitischer Standpunkte der 15 EU-Staaten mit ihrer GASP in den UN und der hierfür (nicht allzu verpflichtende) Art. 19 des EU-Vertrages behandelt wurde und dabei auch die besondere Position der EU-Staaten Frankreich und Großbritannien als Ständige Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen. Auch die beiden Beiträge zur Perspektive der UN beziehungsweise der EU im Bereich der Entwicklungspoli-

tik illustrierten den auch im UN/EU-Zusammenhang häufigen Primat des Politischen vor dem Rechtlichen. Daher gewinnt der Band durch seine hier klärend wirkende rechtliche Sichtweise besondere Bedeutung für die Beurteilung der Politik der Staaten in beiden Organisationen.

Bedauerlich bleibt, daß sich die beiden Beiträge zu dem für das Verhältnis zwischen UN und EU zweifellos zentralen und zudem aktuellen Bereich der Sicherheitspolitik sehr viel weniger als die übrigen Beiträge in den Gesamtrahmen der Doppelthematik UN/EU einpassen. Bei dem einen Beitrag wird die »Organisation der Vereinten Nationen« zwar im Titel erwähnt, dann aber, nach einer ausführlichen Beschreibung der Entwicklungen in der EU, erst wieder in der Schlußbemerkung und dort auch nur mit wenigen Worten. Und in dem anderen Beitrag kommt die Weltorganisation nur in dem Maße vor, wie dies für das mit ihm geführte Plädoyer für eine transatlantische und europäische Sicherheitspolitik an den UN vorbei erforderlich erschien. Insgesamt ist der Band aber ein interessanter und nützlicher Beitrag zur Behandlung eines wichtigen, aber bisher eher vernachlässigten Themas, und er ist eine Anregung, sich mit diesem Thema weiter und intensiv zu befassen.

HANS ARNOLD □

Rudolf, Beate: Die thematischen Bericht-erstatte und Arbeitsgruppen der UN-Menschenrechtskommission. Ihr Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes

Berlin etc.: Springer (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 142) 2000
690 S., 229,- DM

Die UN-Mitgliedstaaten werden nicht müde, den Menschenrechtsschutz als große Errungenschaft der Weltorganisation zu preisen. Gleichwohl sind die internationalen Mechanismen zur tagtäglichen Durchsetzung dieser Rechte im Rahmen der Vereinten Nationen eher gering entwickelt und finden – da wenig spektakulär – kaum Beachtung. Auch die Völkerrechtswissenschaft hat sich in weit größerem Maße der Analyse der im Rahmen der UN abgeschlossenen Menschenrechtsverträge zugewandt und die Tätigkeit der Menschenrechtskommission eher als vordergründig politisch abgetan. Daß diese Herangehensweise ungerechtfertigt war, macht die vorliegende Arbeit eindrucksvoll deutlich. Es zeigt sich, daß gerade die »thematischen« – also die zu bestimmten Themen eingesetzten – Berichterstatter durchaus einen beachtlichen Beitrag zur Fortentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes erbracht haben. Es ist sehr zu begrüßen, daß Rudolf eben diesen Aspekt in den Vordergrund ihrer umfangreichen und sehr sorgfältigen Analyse stellt. Sie erläutert einleitend die Einbindung der thematischen Mechanismen als Instrument der Menschenrechtskommission und sieht es als gegeben an, daß sie als Organe der UN zur Ent-

stehung und Weiterentwicklung von Völkerge-wohnheitsrecht beitragen (S. 53). Dies betreffe vor allem die Frage, inwieweit Menschenrechte heute noch zum Bereich der durch Artikel 2 Ziffer 7 der UN-Charta geschützten inneren Angelegenheiten der Staaten gehören. Aber auch hinsichtlich der inhaltlichen Konkretisierung der Menschenrechte leisteten die thematischen Berichterstatter einen Beitrag, wenngleich dieser als problematischer anzusehen sei (S. 54).

Von dieser Ausgangsposition untersucht die Autorin in ihrer mit einer englischen Zusammenfassung versehenen Dissertation die Tätigkeit der einzelnen thematischen Mechanismen, beginnend mit der »Arbeitsgruppe über erzwungenes oder unfreiwilliges Verschwinden« (S. 55ff.). Sie bescheinigt ihr einen großen »Ideenreichtum«, da sie ihr Mandat zur effektiven Reaktion auf bei ihr eingegangene Informationen dahingehend auslegte, daß sie Einzelfälle aufklären soll (S. 128). Da das Verbot des Verschwindenlassens heute zweifelsfrei völkerge-wohnheitsrechtlichen Charakter habe, komme es nunmehr darauf an, der detaillierten Absicherung dieses Verbots ebenfalls Rechtscharakter zu verschaffen (S. 131). Der nächste Schritt wäre dann die Festschreibung einer Entschädigungspflicht des Staates; freilich ist der Autorin zuzustimmen, daß hier ein derart starker Widerstand der Staaten zu erwarten wäre, daß die Menschenrechtskommission wahrscheinlich ein solches Ansinnen ablehnen würde (S. 132). Der zweite untersuchte Mechanismus ist der »Berichterstatter über religiöse Intoleranz« (S. 133 ff.). Die Tätigkeit des Berichterstatters Ribeiro wird zutreffend kritisiert, da seine Einzelfallbetrachtungen nicht mit klaren Stellungnahmen endeten. Deshalb enthielten seine Berichte inhaltlich ähnliche Vorwürfe, was bei den Staaten den Eindruck hervorrief, ihre Rechtsauffassungen seien nicht zur Kenntnis genommen worden (S. 197). Demgegenüber habe der Berichterstatter Amor klare Bewertungen erkennen lassen, die der inhaltlichen Ausgestaltung der UN-Deklaration zur Beseitigung der religiösen Intoleranz gedient hätten. Während dieser Darstellung Rudolfs vollinhaltlich zu folgen ist, bleibt unverständlich, wieso die Autorin diese Deklaration für eine Kodifizierung hält und ihrer »zwangsweisen« Durchsetzung das Wort redet (S. 198). Als Resolution der Generalversammlung stellt diese Erklärung ja längst noch keine bindende Norm dar, zudem dürfte heute unstrittig sein, daß die zwangsweise Durchsetzung im Völkerrecht die Ausnahme ist und bleiben wird.

Der dritte untersuchte Mechanismus ist die »Arbeitsgruppe über willkürliche Haft«. Rudolf schätzt sie so ein, daß sie sowohl in verfahrensrechtlicher als auch hinsichtlich der Fortentwicklung internationaler Standards deshalb eine Ausnahme ist, weil sie gemäß Mandat explizit Einzelfälle untersuchen soll. Damit hat sie Kontrollfunktionen, die sonst nur im Individualbeschwerdeverfahren des Menschenrechtsausschusses vorgesehen sind. Ob man dies allerdings bereits als »Rechtsprechungstätigkeit« (S. 333) bezeichnen kann, ist die Frage. (Die Autorin spricht an einer anderen Stelle – auf S. 544 – auch nur von einer »urteilsähnlichen Darstellung«.) Zu teilen ist demgegenüber ihr Bedauern über die kritische Haltung der Men-

schenrechtskommission gegenüber der Arbeitsgruppe, die auch die Bildung von Gewohnheitsrecht behindert oder sogar verhindert. Die folgenden Kapitel befassen sich allesamt mit Berichterstatter-Mechanismen, und zwar zum ›Recht auf Meinungsfreiheit‹, über ›Rassismus und Fremdenfeindlichkeit‹, über die ›Unabhängigkeit der Justiz‹ und über ›Giftmüll‹.

Insgesamt sieht die Autorin die Gemeinsamkeit aller untersuchten Mechanismen in der Befassung mit individuellen Fällen und in ihrer jeweiligen großen Flexibilität. Damit werde es möglich, außerhalb vertragsgebundener Verfahren auf Menschenrechtsverletzungen zu reagieren (S. 543). Unterschiede sieht sie in der Art der Fallbehandlung, die von der bloßen Weitergabe gemeldeter Fälle bis zu urteilsähnlichen Bewertungen reiche. Letztlich belegt die Analyse, daß alle Mechanismen mehr oder weniger auf die Kooperation der betroffenen Staaten angewiesen sind. Als Druckmittel kann praktisch nur die öffentliche Meinung eingesetzt werden, was auch differenziert geschieht. Die Verletzungen würden insofern deutlicher geahndet als im sogenannten 1503-Verfahren der Menschenrechtskommission (S. 547). Das trifft sicher zu, heißt aber nicht viel, da dieses Verfahren eben gerade nichtöffentlich ist. Wichtiger ist daher die Einschätzung Rudolfs, daß sich zumindest hinsichtlich der beiden untersuchten Arbeitsgruppen ein außervertragliches Kontrollverfahren für Einzelfälle herausbilde (S. 548). Auch könne zumindest hinsichtlich einzelner Aspekte eine »Verrechtlichung des Menschenrechtsschutzes« (S. 548) festgestellt werden. Selbst wenn man in Betracht zieht, daß dieser angesichts des politischen Charakters der Menschenrechtskommission enge Grenzen gezogen sind – das zeigt die ausführlich dargestellte Tätigkeit der Arbeitsgruppe über willkürliche Haft –, so ist dies schon eine bemerkenswerte Erkenntnis aus dem Studium dieses Buches. Im Lichte dessen muß die Tätigkeit der thematischen Berichterstatter und Arbeitsgruppen künftig in der wissenschaftlichen Literatur größere Beachtung finden. Ihre Berichte sollten nicht im Wust der zahllosen UN-Dokumente untergehen, weil sonst wesentliche Momente der Fortentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes übersehen würden.

HANS-JOACHIM HEINTZE □

Deutsche UNESCO-Kommission (Hrsg.): Lernziel Weltoffenheit. Fünfzig Jahre deutsche Mitarbeit in der UNESCO

Bonn: DUK 2001
446 S., 38,- DM

Das Bundesland mit den meisten ›Welterbestätten‹ der UNESCO ist Sachsen-Anhalt: hier finden sich die Stiftskirche, das Schloß und die Altstadt von Quedlinburg; die Bauhausstätte in Dessau; die Luthergedenkstätten in Eisleben und Wittenberg sowie das Gartenreich Dessau-Wörlitz. Die 24 Welterbestätten und 14 Biosphärenreservate in Deutschland sind aufgeführt in einem Band mit dem durchaus programmatischen Titel ›Lernziel Weltoffenheit‹, der eine

Darstellung von Arbeit und Tätigkeitsfeldern der Deutschen UNESCO-Kommission (DUK) mit einer umfassenden Dokumentation verbindet und sich bald schon einen Platz als Referenzwerk sichern dürfte. Erschienen ist die Festschrift aus Anlaß des 50. Jahrestags der Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland in die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (der Begriff ›Bildung‹ hat mittlerweile in der deutschen Bezeichnung den der ›Erziehung‹ ersetzt).

Die DUK ist eine der Nationalkommissionen der in Paris ansässigen UN-Sonderorganisation; das System dieser Kommissionen läßt sich als eine Form der organisierten Mitwirkung der Zivilgesellschaft im zwischenstaatlichen Prozeß beschreiben. Als ›eingetragener Verein‹ stellt die DUK hier einen Sonderfall dar. Ihren Doppelcharakter beschreibt DUK-Präsident Klaus Hüfner unter dem Titel »Unabhängigkeit und Partnerschaft«, was er sowohl gegenüber dem eigenen Staat als auch gegenüber der internationalen Organisation verstanden wissen will. Zugleich nimmt die DUK Aufgaben einer Vertretung der UNESCO in Deutschland wahr, wozu beispielsweise auch der Schutz von Emblem und Namen der UNESCO gegen mißbräuchliche Verwendung gehört. Vor allem aber betreibt sie Informations- und Öffentlichkeitsarbeit; auch Lobbytätigkeit in Gestalt der Einwirkung auf den Deutschen Bundestag, um die Ratifikation von UNESCO-Konventionen zu erreichen, gehört nach ihrem Selbstverständnis zum Aufgabenspektrum.

Im Hauptteil des Bandes wird durch Jutta van Hasselt die Mitarbeit der Bundesrepublik Deutschland ausführlich aufgearbeitet: »Fünf Jahrzehnte im Überblick«. Schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit, auf der ersten Generalkonferenz der UNESCO 1946, sprachen sich die Niederlande und die Vereinigten Staaten für eine Beteiligung Deutschlands aus, das »aus der geistigen Isolation in die intellektuelle Zusammenarbeit geführt werden« müsse (S. 157). Drei Jahre später wurde die (in dem Band dokumentierte) ›Deutschland-Resolution‹ verabschiedet, die konkrete Vorgaben etwa für den Wissenschafts- und den Jugendaustausch machte. Am 11. Juli 1951 wurde die Bundesrepublik Deutschland – gegen die Stimme Israels und bei drei Enthaltungen – als 64. Mitgliedstaat in die Sonderorganisation aufgenommen. Dies ist nicht zuletzt vor dem spezifischen zeitgeschichtlichen Hintergrund zu sehen; wie die Vereinten Nationen selbst waren auch die Sonderorganisationen zu jener Zeit vom Westen dominiert.

Doch auch die DDR fand Aufnahme in die UNESCO, freilich erst sehr viel später; erfreulicherweise wird dieser Gesichtspunkt in der Festschrift nicht ausgeblendet. So findet sich nicht nur eine von Wolfgang Reuther verfaßte knappe Chronik der Mitgliedschaft der DDR in der Zeit von 1972 bis 1990 einschließlich des Falles Percy Stulz (eines aus der DDR stammenden UNESCO-Bediensteten, der bei einem Heimaturlaub unter Verletzung seines Status als Angehöriger des internationalen öffentlichen Dienstes verhaftet worden war), sondern auch das Statut der UNESCO-Kommission der DDR und die Liste ihrer Vorsitzenden.

REDAKTION □

Wegweiser GmbH Berlin (Hrsg.): Beschaffungsmarkt Vereinte Nationen, Weltbank und ausgewählte NGOs. Tipps, Hintergründe, Kontakte für das Geschäft mit den wichtigsten Weltorganisationen

Berlin: Wegweiser 2001
96 S., 49,- Euro

Mit einem Volumen von etwa 3,4 Mrd US-Dollar jährlich stellen die Vereinten Nationen auf dem Weltmarkt einen der größten Einkäufer dar. Doch belegt Deutschland, so der Parlamentarische Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, Siegmars Mosdorf, in einem der Vorworte dieses Leitfadens, »gerade einmal Platz 9 bei den Beschaffungen«. Der Auftragsanteil betrage lediglich 3,1 vH, womit die »hohe internationale Wettbewerbsfähigkeit unserer Waren und Dienstleistungen nicht genügend genutzt« werde.

Das Vergabewesen ist bei den Vereinten Nationen dezentral organisiert; mehr als 30 Einrichtungen führen Beschaffungen durch. Das Gros der Aufträge wird allerdings von einer Handvoll UN-Organisationen erteilt; angeführt wird die Liste von WFP, UNDP und UNICEF.

Das Mehrfache des Volumens der Hauptorganisation und der Programme der Vereinten Nationen verteilt eine UN-Sonderorganisation: die Weltbank. »Weltbank und IDA vergeben jährlich ein Kreditvolumen von 20-25 Mrd. US-\$. Addiert man Eigenanteile und andere Mittel hinzu, gelangt man zu der gewaltigen Summe von bis zu 50 Mrd. US-\$, die jährlich als Auftragsvolumen durch die Weltbank generiert wird.« (S. 73) Die Kredite werden von den Empfängerstaaten zu etwa 70 vH zum Kauf von Gütern und Ausrüstungen verwendet; ein Fünftel der Kredite wird für Infrastrukturprojekte, ein Zehntel für Beratungsdienste ausgegeben. Rund 40 000 Einzelaufträge werden auf diese Weise jährlich an private Firmen erteilt.

Ins Visier der Wirtschaft sind mittlerweile auch die nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) geraten, flossen doch bereits 1992 »7,6 Mrd. US-Dollar an Hilfgeldern über die NGOs in Entwicklungsländer« (S. 81). Der Marktzutritt der interessierten Firmen gestaltet sich freilich nicht ganz einfach, da es in der weitgefächerten NGO-Szene »keine allgemeingültigen Richtlinien für die Beschaffung von Hilfsgütern und Ausrüstungsgegenständen« gibt.

Der von einem Unternehmen für Wirtschaftsinformation und Marketing in Zusammenarbeit mit der Bundesstelle für Außenhandelsinformation, dem Deutschen Industrie- und Handelstag und dem Bundesverband des Deutschen Exporthandels erstellte Leitfaden, der sich vor allem an kleine und mittlere Unternehmen wendet, erläutert, wer für welche Auftragsvergaben zuständig ist, und gibt »geschäftspraktische Informationen« zu den Beschaffungseinrichtungen, zum Beschaffungsbedarf und den Beschaffungsverfahren. Wiedergegeben ist das Formular der einschlägigen UN-Datenbank (United Nations Common Supply Database), mittels dessen sich Anbieter mit ihrem Firmenprofil registrieren lassen können. Von nicht minder praktischer Bedeutung sind die abgedruckten Mustervordrucke der Weltbank und die wiedergegebenen Adressen.

REDAKTION □