

tralafrikanischen Republik und der Republik Tschad bestehenden Situation. Er würdigt den Präsidenten der Gabunischen Republik, El Hadsch Omar Bongo, für seine führende Rolle bei der Veranstaltung dieses Treffens. Er begrüßt die von der Zentralafrikanischen Republik und der Republik Tschad eingegangene Verpflichtung zur Wiederaufnahme der Zusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen. Er unterstützt nachdrücklich die Absicht des Präsidenten der Republik Tschad, Bangui in sehr naher Zukunft zu besuchen. Er befürwortet weitere vertrauensbildende Maßnahmen, die zur Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Ländern beitragen.

Der Sicherheitsrat begrüßt außerdem die von der Afrikanischen Union zum Ausdruck gebrachte Bereitschaft, auch weiterhin einen Beitrag zu den laufenden Anstrengungen zur Normalisierung der Beziehungen zwischen der Zentralafrikanischen Republik und Tschad zu leisten und den Frieden und die Stabilität in der zentralafrikanischen Region, wie in dem am 11. Oktober 2002 in Addis Abeba (Äthiopien) herausgegebenen Kommuniqué der fünfundachtzigsten ordentlichen Tagung des Zen-

tralorgans des Mechanismus für die Verhütung, Bewältigung und Beilegung von Konflikten vorgesehen, zu fördern.

Der Sicherheitsrat begrüßt ferner das Schlußkommuniqué dieses Treffens (S/2002/1113). Insbesondere bekundet er seine volle Unterstützung für den Beschluß, in der Zentralafrikanischen Republik eine Internationale Beobachtertruppe (FIO) zu dislozieren, die aus 300 bis 350 Soldaten aus Gabun, Kamerun, der Republik Kongo, Äquatorialguinea und Mali bestehen soll und die mit drei Hauptaufgaben betraut wird: die Sicherheit des Präsidenten der Zentralafrikanischen Republik zu gewährleisten, die Grenze zwischen Tschad und der Zentralafrikanischen Republik zu beobachten und ihre Sicherheit zu gewährleisten sowie einen Beitrag zum Umbau der Streitkräfte der Zentralafrikanischen Republik zu leisten.

Der Sicherheitsrat bekundet erneut seine nachdrückliche Unterstützung für den Beauftragten des Generalsekretärs in der Zentralafrikanischen Republik, General Lamine Cisse, dessen Bemühungen für diese Initiative von entscheidender Bedeutung gewesen sind. Er ermutigt ihn, den an dieser

Initiative beteiligten Regierungen weiter beratend zur Seite zu stehen.

Der Sicherheitsrat fordert die an der Internationalen Beobachtertruppe beteiligten Mitgliedstaaten auf, in enger Absprache mit dem Beauftragten des Generalsekretärs und dem Büro der Vereinten Nationen zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung in der Zentralafrikanischen Republik (BO-NUCA) tätig zu werden. Er ersucht den Generalsekretär, durch seinen Beauftragten eine geeignete Verbindung mit der Beobachtertruppe herzustellen.

Der Sicherheitsrat ermutigt alle Mitgliedstaaten, den an der Internationalen Beobachtertruppe beteiligten Mitgliedstaaten finanzielle, logistische und materielle Unterstützung zu gewähren.

Der Sicherheitsrat bittet die Führung der Internationalen Beobachtertruppe, ihm regelmäßig und zumindest alle drei Monate Bericht zu erstatten.«

Quelle für die Übersetzungen der UN-Dokumente: Deutscher Übersetzungsdienst der Vereinten Nationen, New York

Buchbesprechungen

Göthel, Dieter: Die Vereinten Nationen: Eine Innenansicht. 2., neu bearbeitete Ausgabe

Berlin: Auswärtiges Amt 2002
314 S., 5,- Euro (Schutzgebühr)

Die komplexen Voraussetzungen, Bedingungen und Verfahren, die die Tätigkeit des Systems der Vereinten Nationen bestimmen, erschließen sich dem Interessierten nicht ohne weiteres. Es ist daher besonders zu begrüßen, daß das Auswärtige Amt mit der Neuausgabe der »Innenansicht« einen bemerkenswerten Beitrag zum besseren Verständnis der Strukturen und Arbeitsweise der Weltorganisation leistet. Bei der Darstellung des Managements und Personalwesens der UN kann der Verfasser Dieter Göthel auf eine Berufserfahrung von drei Jahrzehnten in leitender Funktion in diesem Bereich zurückgreifen; als Insider vermittelt er insgesamt ein kohärentes und umfassendes Bild des vielgestaltigen UN-Systems, das auch für Außenstehende nachvollziehbar und verständlich ist.

Seit der Erstausgabe seines Buches 1995 haben sich zahlreiche Veränderungen ergeben, die eine Neuauflage notwendig machten, um die Reaktion der UN auf neue weltpolitische Entwicklungen und Herausforderungen wie die fortschreitende Globalisierung oder den internationalen Terrorismus verständlich zu machen.

Der Autor veranschaulicht das UN-System als ein »planetarisches Modell«, in dessen Zentrum die Vereinten Nationen mit ihren sechs Hauptorganen stehen. In mehrfachen »Umlaufbahnen« finden sich Einrichtungen, die in das UN-Sekretariat integriert oder als Programme, Fonds und Institutionen organisatorisch weitgehend eigenständig sind, gefolgt von einer dritten Umlaufbahn der selbständigen Sonderorganisationen mit ihren eigenen Satzungen, eigenen Mitgliedschaften sowie voller Programm-, Finanz- und Personalhoheit. Weitere Bahnen bilden die Bretton-Woods-Institutionen und schließlich periphe-

re Organisationen mit mehr oder weniger formeller Verbindung zu den Vereinten Nationen.

Ein eigener Abschnitt ist den verschiedenen Koordinierungsebenen des UN-Systems gewidmet. Während der Ruf nach verbesserter Koordinierung so alt ist wie die Organisation selbst, haben wirklich einschneidende Maßnahmen über die Jahre doch fast immer ihre Grenzen an partikulären Interessen der Mitgliedstaaten wie der auf ihre Eigenständigkeit bedachten Sonderorganisationen gefunden. Mit den von Boutros Boutros-Ghali und Kofi Annan eingeleiteten Initiativen scheint eine neue Kultur der Zusammenarbeit und Koordinierung an Boden gewonnen zu haben. Nach Ansicht des Autors könne diese aber nur begrenzt erfolgreich sein, solange das gewollt dezentrale System der Vereinten Nationen beibehalten wird, dem man nur bedingt zentralistische Strukturen überstülpen kann.

Ähnliches gilt für die wiederholten Reformbemühungen in den UN, die nach Ansicht des Autors auf Grund akuter Krisen und runder Jubiläen einer gewissen Periodizität unterliegen und seit 1950 regelmäßig alle acht Jahre unternommen wurden. Es geht dabei um Reformen von Institutionen, Strukturen und Verwaltungen, die manchmal auf unüberbrückbar erscheinende Interessengegensätze der Mitgliedstaaten stoßen. Mit seinem Reformprogramm von 1997 hat Generalsekretär Annan zumindest ein UN-Sekretariat selbst wichtige Weichenstellungen vorgenommen, um die Organisation schlanker und effizienter zu machen, Managementstrukturen zu straffen und Ressourcen von der Verwaltung in die Entwicklungsarbeit umzuschichten. Im September 2002 legte Annan ein zweites Reformpaket vor, um den Schwerpunkt der Arbeit auf die von den Mitgliedstaaten festgelegten Prioritäten zu lenken und die Dienstleistungen des Sekretariats zu verbessern.

Göthel umreißt in diesem Teil des Buches auch die Entwicklung der Gründungsziele der Vereinten Nationen und die Art und Weise, mit der

die Weltorganisation auf wechselnde Herausforderungen reagierte: den historischen Entkolonialisierungsprozeß, den Zerfall der alten politisch-militärischen Blöcke seit Anfang der neunziger Jahre, das Auseinanderbrechen von Staaten, riesige Flüchtlings- und Migrationsbewegungen, zuvor unbekannt Krankheiten und die Gefährdung der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen.

Der zweite Teil des Werkes enthält eine sehr übersichtlich gestaltete Darstellung des Aufbaus, der Funktion und des Managements internationaler Sekretariate, beschreibt die Ausstattung mit Personal, Sach- und Finanzmitteln, das Haushaltsverfahren sowie Kontrollvorrichtungen. Der Autor verweist dabei darauf, daß der durch ein über fast eineinhalb Jahrzehnte anhaltendes Nullwachstum der Haushalte hervorgerufene Kostendruck und die Reformmaßnahmen in Management und Verwaltung zwar einerseits zu einer Steigerung der Produktivität und erhöhten Effizienz der Sekretariate geführt haben, diese aber andererseits stets neue Aufgaben übernehmen müssen, ohne alte Aufträge einschränken oder aufgeben zu dürfen, und in vielen Bereichen inzwischen an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen sind. Zusätzlich werde der optimale Einsatz der menschlichen Ressourcen durch »ein antiquiertes Personalsystem, ein leistungshemmendes Besoldungssystem ... sowie Versuche der politischen Einflußnahme erschwert«.

Die Besonderheit des Buches liegt in seinem dritten Teil, der dem Personalwesen der Vereinten Nationen gewidmet ist. Hier hat ein Praktiker und profunder Kenner der Materie einen Leitfaden verfaßt, der zur Pflichtlektüre eines jeden Bewerbers um Aufnahme in den Dienst der UN werden sollte. In keinem Standardwerk über die Vereinten Nationen wird dieser Bereich so ausführlich, klar, selbstkritisch und offen dargestellt. Das gilt für die Diskussion des Idealkonzepts eines unabhängigen internationalen öffentlichen Dienstes und für dessen Bewährungsproben angesichts unterschiedlicher Versuche politischer Einflußnahme ebenso wie für die Frage der persönlichen Sicherheit, denn Soldaten wie zivile Mitarbeiter sehen sich in zunehmendem

Maße einem Umfeld von Gesetzlosigkeit, willkürlicher Gewalt und unzumutbaren Risiken für Gesundheit und Leben ausgesetzt.

Das Buch beschreibt eingehend das gemeinsame Personalsystem der Vereinten Nationen und geht kritisch auf die zunehmende Politisierung der Kommission für den internationalen öffentlichen Dienst ein, deren restriktive Besoldungspolitik zwar zur Dämpfung der Personalkosten beigetragen, andererseits die Organisation aber auch vor ernste Probleme der Rekrutierung von leitenden Bediensteten aus Hochlohnländern gestellt hat. Der Autor beklagt in diesem Zusammenhang, daß sich die Beschäftigungsbedingungen im UN-System kontinuierlich verschlechtert und deutlich an Attraktivität eingebüßt haben. Personalstrukturen, Funktionsgruppen, Rangstufen und Stellenbewertung werden in diesem Abschnitt ausführlich behandelt, ebenso das Prinzip der geographischen Verteilung der Posten und sein Verhältnis zum Leistungs- und Eignungsprinzip. Ebenfalls detailliert dargestellt werden Einstellungsrichtlinien und Aufnahmeverfahren sowie Beschäftigungsarten und -bedingungen, Laufbahnförderung und Personalbeurteilung, Fortbildung, Besoldung und Altersversorgung.

Ein kurzer Abriss der deutschen Mitarbeit in den Vereinten Nationen beschließt das Buch. Hier werden der Weg Deutschlands vom Feindstaat zum Träger globaler Mitverantwortung nachgezeichnet, das Engagement der Bundeswehr und ziviler Einsatzkräfte skizziert, die Tätigkeit ausgewählter nichtstaatlicher Organisationen kurz dargestellt und die finanziellen und personellen Beiträge beschrieben. Sehr knapp geht der Autor schließlich auch auf die Wahrnehmung der Vereinten Nationen in den Medien und in der deutschen Öffentlichkeit sowie auf die Einrichtungen der Vereinten Nationen in Deutschland ein. Im Hinblick auf die zunehmende Bedeutung, die der UN-Präsenz in Bonn und andernorts beigemessen wird, würde sich der Rezensent über eine wesentliche Erweiterung dieses Abschnitts in einer hoffentlich bald erscheinenden dritten Auflage freuen. Denn dieser erstklassige Leitfaden bleibt unverzichtbar für alle, die mit den Vereinten Nationen zu tun haben oder zu tun haben wollen.

AXEL WÜSTENHAGEN □

Krisch, Nico: Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit

Berlin etc.: Springer 2001
468 S., 84,95 Euro

Mit dem Irak-Krieg hat die am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg entstandene, bereits 2001 veröffentlichte Dissertation von Nico Krisch eine brennende Aktualität erhalten. Nie zuvor ist das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen so in Frage gestellt worden wie durch die Entscheidung der Vereinigten Staaten und der sie unterstützenden »Willigen«, auch gegen den erklärten Willen der Mehrheit im Sicherheitsrat das Regime des Saddam Hussein mit militärischer Gewalt zu stürzen. In Umsetzung der »Bush-Doktrin« der präventiven Selbstverteidigung ist, camouffiert mit humanitärer Rechtfertigung, ein bedauerlicher Präzedenzfall der Erweiterung des seiner Natur nach defensiven Selbstverteidigungsrechts zu einer

offensiven Vorbeugungsstrategie gesetzt worden. Daß der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 sich den Machtverhältnissen beugt und den USA und Großbritannien – bezeichnet als »die Behörde« mit umfassenden besatzungsrechtlichen Befugnissen –, nicht aber den Vereinten Nationen, die maßgebliche Rolle in Nachkriegs-Irak zuerkannt hat, stellt das Verhältnis zwischen kollektiver Sicherheit und Selbstverteidigung praktisch auf den Kopf.

Vor diesem Hintergrund lassen bereits die Eingangssätze der Arbeit Krischs erkennen, was mit dem Irak-Krieg und der Art und Weise, wie man mit ihm umgeht, auf dem Spiel steht. »Mit Selbstverteidigungsrecht und kollektiver Sicherheit« – so beginnt die auch sprachlich glänzende Untersuchung – »stehen sich nicht nur zwei Rechtsinstitute gegenüber, sondern auch zwei Ordnungsmodelle, deren Widerstreit das Völkerrecht seit langer Zeit, besonders aber im zwanzigsten Jahrhundert geprägt hat. Das Selbstverteidigungsrecht repräsentiert die »alte« Ordnung des klassischen Völkerrechts, in dem Staaten ihre Herrschaftsbereiche gegeneinander abzugrenzen suchten und mangels Alternative darauf angewiesen waren, ihre Rechte selbst und notfalls mit Gewalt durchzusetzen. Das System kollektiver Sicherheit hingegen verkörpert die Idee der internationalen Organisation: die »neue« Ordnung, in der Staaten nicht nur koexistieren, sondern kooperieren, und in der sie auf Institutionen zurückgreifen können, um Streitigkeiten beizulegen und den Frieden zu sichern.«

Mit dem Krieg gegen Irak ist diese in der UN-Charta verankerte »neue« Ordnung in eklatanter Weise durchbrochen worden. Der Krieg folgt Legitimationsmustern der »alten« Ordnung, aufgeladen mit neuen Hegemonialansprüchen. Darüber sollte auch das Bestehen einer »Koalition der Willigen«, deren Mitglieder derzeit für ihre Loyalität zu den USA belohnt werden, nicht hinwegtäuschen. Derartige informale Ad-hoc-Koalitionen ersetzen nicht die völkerrechtlich gebotene Zustimmung der institutionalisierten Staatengemeinschaft, sondern zersetzen dieses Erfordernis und untergraben die konstitutionellen Errungenschaften des multilateralen Regimes der Charta. Daß der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 1483 den völkerrechtswidrigen Krieg zumindest in seinen Folgen nachträglich legitimiert hat, kommt der Selbstdestruktion nahe und läuft auf eine Anpassung des Rechts an die Macht hinaus.

Demgegenüber vertritt Krisch entschieden die Ansicht, daß das völkervertraglich begründete System der kollektiven Sicherheit dem Selbstverteidigungsrecht übergeordnet sei und diesem Grenzen setze. Gegenüber den Befugnissen des Sicherheitsrats zur Friedenswahrung greife es nur subsidiär und vorläufig, bis dieser die erforderlichen »effektiven« Maßnahmen zur Abwehr des Angriffs und zur Wiederherstellung des Friedens getroffen hat. In der praktisch besonders wichtigen Frage, was als effektive Maßnahme des Rates angesehen werden kann, die zu einer »Sperre« des Selbstverteidigungsrechts führt, stellt der Verfasser nicht allein auf den Schutz des angegriffenen Staates ab, sondern auf das Schutzgut der Wahrung des Weltfriedens in einem räumlich wie zeitlich umfassenderen Sinne. Danach könne einem angegriffenen Staat ein Verzicht auf Selbstverteidigungshandlungen auch dann zugemutet wer-

den, wenn Maßnahmen des Sicherheitsrats »keinen vollen Ersatz« für individuelle oder kollektive Selbstverteidigungshandlungen bieten. Das könne etwa der Fall sein, wenn der Rat im Interesse einer nachhaltigen Eindämmung eines Konflikts oder des Schutzes der Zivilbevölkerung vor extremem Leiden von militärischen Zwangsmaßnahmen absieht oder diese nur in einem sehr begrenzten Umfang autorisiert.

Diese weitgehende Unterordnung staatlicher Sicherheitsinteressen unter das am Menschen orientierte Ziel der Friedenssicherung kann gewissermaßen als das idealistische Gegenmodell zur »Bush-Doktrin« bezeichnet werden. Damit ist auch die Frage angesprochen, ob eine derartige Sichtweise nicht zu idealistisch ist, um von der real existierenden Staatengemeinschaft akzeptiert zu werden. Ja, ist sie nicht sogar gefährlich, weil eine Politik des »appeasement« zum Standard werden könnte und potentielle Aggressoren dadurch ermuntert würden? Dieses Problem sieht der Autor durchaus und spricht es auch offen an. Auch räumt er ein, daß der UN-Charta nicht zu entnehmen ist, ob der Sicherheitsrat zur effektiven Friedenssicherung auch die Integrität oder gar Existenz eines Staates dauerhaft in Gefahr bringen darf. Dennoch bejaht er diese Möglichkeit mit der letztlich rechtstheoretischen Begründung, daß das Völkerrecht nicht mehr als Staatenrecht zu deuten sei, sondern als Rechtsordnung, dessen oberste Bezugspunkte die Menschen und die Völker sind. Dem Schutz der Menschen und dem Gemeinschaftsinteresse am Frieden könne daher durchaus der Vorrang vor der staatlichen Integrität, unter Umständen sogar vor der staatlichen Existenz, eingeräumt werden. Letzteres wird aber nur in Extremfällen in Betracht kommen. Auch ist zu bedenken, daß die Zurückstellung nationaler Sicherheitsinteressen nicht von der Verantwortung der Staaten für die in ihnen lebenden Menschen gelöst werden kann. Diese individual-menschenrechtliche Komponente des Selbstverteidigungsrechts springt bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus besonders ins Auge.

Letztlich ist die erforderliche Vermittlung zwischen den legitimen Sicherheitsbedürfnissen der Staaten und dem Gemeinschaftsinteresse am Frieden eine Aufgabe der Optimierung von Friedenssicherungsmaßnahmen, die miteinander in ein Spannungsverhältnis treten können, die aber nicht auseinanderdividiert werden dürfen. Zur ihrer Wahrnehmung ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen geschaffen und mit weitreichenden Befugnissen und einem breiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum ausgestattet worden. Für die Frage, wie dieser Spielraum durch Abwägungen und Entscheidungen ausgefüllt werden sollte, liefert die außerordentlich gelungene Untersuchung von Krisch eine normative Anleitung, die aus einem Guß ist und die in ihrer Grundphilosophie Zustimmung verdient. Sie läßt bedeutsame Schlüsse für den eingangs genannten Widerstreit zwischen »alter« und »neuer« Ordnung zu. Was zu geschehen hat, wenn letztere in ihrer Funktion dauerhaft gestört oder durch eine sich über dem Recht wählende Hegemonialmacht aufgekündigt wird, kann die Arbeit nicht beantworten. Für die Debatte dieser Fragen, der nach dem Irak-Krieg nicht mehr ausgewichen werden kann, stellt sie jedoch höchst wertvolle Erkenntnisse und verlässliche Maßstäbe zur Verfügung.

THOMAS BRUHA □