

# Der UN-Sicherheitsrat zwischen Recht und Politik

Thilo Marauhn



David M. Malone  
(Ed.)

**The UN Security  
Council. From the  
Cold War to the 21st  
Century**

Boulder, Col.: Lynne  
Rienner Publishers  
2004, 746 S., 27,90  
Euro.

Analyse und Bewertung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen lassen sich nicht entkoppeln von aktuellen politischen Entwicklungen. Sie reflektieren immer auch die politische Konjunktur der Vereinten Nationen. Dies gilt auch für die beiden hier zu besprechenden Publikationen, denen gemeinsam ist, dass sie den (potenziellen) Beitrag des UN-Sicherheitsrats zur Stabilisierung der internationalen Sicherheit grundsätzlich positiv bewerten, ohne sich allerdings einer euphorisch-utopischen Diktion zu bedienen. Vielmehr beruhen die Kernaussagen dieser beiden – sehr unterschiedlichen – Bände ganz wesentlich auf einer Auseinandersetzung mit der jüngeren Praxis des Sicherheitsrats, insbesondere den nach dem Ende des Kalten Krieges ergriffenen Maßnahmen. Jedenfalls insoweit wählen beide Publikationen einen realpolitischen Zugang, ohne dabei allerdings die normativen Zielvorgaben der Satzung der Vereinten Nationen gering zu achten.

Der von dem kanadischen Diplomaten und ehemaligen Präsidenten der International Peace Academy **David M. Malone** herausgegebene Sammelband **The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century** aus dem Jahr 2004 ist überaus lesenswert. Das umfassend angelegte, intelligent konzipierte und inhaltlich streckenweise faszinierende Buch setzt sich mit zahlreichen Facetten, Herausforderungen und Perspektiven der Tätigkeit des UN-Sicherheitsrats auseinander. Der inhaltlichen Breite entspricht die Vielfalt der annähernd 50 Autorinnen und Autoren, die juristische und politologische sowie praktische und wissenschaftliche Kompetenz mit vorsichtig positiven oder skeptisch zurückhaltenden Wertungen verbinden und zudem aus unterschiedlichen Regionen stammen.

In zwei einleitenden Kapiteln wird das Konzept des Sammelbands vorgestellt. Der Herausgeber selbst erläutert zunächst Zielsetzung und Vorgehensweise und beleuchtet neuere Trends. Das zweite einleitende Kapitel gibt einen kontextbezogenen Überblick über die Politiken des Sicherheitsrats mit instruktiven Grafiken zum Verhältnis zwischen Konflikttypen und -häufigkeit und den vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen. Es schließen sich insgesamt fünf verschiedene Teile an, deren Grundzüge im Folgenden bewertend erläutert werden sollen:

Teil 1, überschrieben mit ›Security Council Decision Making: New Concerns‹, beinhaltet sechs Beiträge, die sich weniger mit Verfahrensfragen als vielmehr mit einer Erweiterung der Agenda des Sicher-

heitsrats auseinandersetzen. Humanitäre Notlagen, Menschenrechte, Demokratisierung, Terrorismusbekämpfung, Konfliktprävention und die Behandlung bewaffneter nichtstaatlicher Akteure – das sind hier behandelte, kritisch hinterfragte, jedenfalls partiell neue Politikfelder des UN-Sicherheitsrats. Sowohl der konzeptionelle Zuschnitt der einzelnen Beiträge als auch die Auswahl der Themen vermögen zu überzeugen.

Unter der Überschrift ›Enforcing Council Mandates‹ befasst sich der zweite Teil des Sammelbands mit der Durchsetzung von Sicherheitsratsmandaten. Dabei steht die Auseinandersetzung mit dem (rechtsgebundenen) Einsatz militärischer Gewalt plakativ am Anfang dieses Abschnitts. Ausgehend von Resolution 678(1990) wird das Autorisierungsmodell des Sicherheitsrats einer genauen Analyse unterworfen, bevor der spezifische Reformbedarf bei den Sanktionen diskutiert wird. Es schließen sich drei Fallstudien an, zwei zu Sanktionsausschüssen (Irak und Angola) sowie eine zum Umgang des Sicherheitsrats mit Massenvernichtungswaffen am Beispiel Iraks. Der letzte Beitrag dieses Teiles greift die Politik der Staatenbildung auf und macht im Zusammenhang mit der Gebietsverwaltung durch die UN das Konzept der Treuhandschaft fruchtbar.

Teil 3 des Sammelbands behandelt ›Evolving Institutional Factors‹ und setzt sich mit den Verfahren im Sicherheitsrat, seinem Zusammenwirken mit anderen UN-Organen und -Unterorganen, der Rolle der Mitgliedstaaten sowie mit seinem Verhältnis zu Regionalorganisationen auseinander. In Bezug auf letztere wird zutreffend hervorgehoben, dass politische Erwägungen für deren Einbindung mindestens von ebenso großer Bedeutung waren wie methodische Erwägungen. Die Bemühungen um eine Reform des Sicherheitsrats werden einer realistisch-kritischen Prüfung unterzogen, und die Rolle der Vereinigten Staaten im UN-Sicherheitsrat wird trotz des nicht geleugneten Trends zu einem neuen amerikanischen Unilateralismus im Ergebnis nicht als ›Faustian Bargain‹ gewertet.

Instruktiv und reichhaltig, sowohl in ihrer geografischen Verteilung als auch im Hinblick auf die jeweils aufgeworfenen politischen und völkerrechtlichen Problemlagen, sind die im vierten Teil unter der Überschrift ›Major UN Operations on Four Continents‹ gebündelten Beiträge zu einzelnen UN-Operationen. Die Leserschaft findet Ausführungen zum Friedensprozess im Nahen Osten ebenso wie zur Staatenbildung in Namibia und Ost-Timor. Ruanda und



Max Hilaire

**United Nations Law  
and the Security  
Council**

Aldershot: Ashgate  
2005, 333 S., 99,95  
US-Dollar.

Sierra Leone werden nicht primär aus völkerstrafrechtlicher Perspektive thematisiert, sondern im Hinblick auf die vom Sicherheitsrat ergriffenen Maßnahmen. Weitere Kapitel behandeln UN-Operationen in El Salvador, Mosambik, Bosnien, Haiti, Kosovo sowie in Äthiopien und Eritrea.

Der abschließende fünfte Teil des Sammelbands fasst unter der Überschrift ›Implications‹ drei wertende Kapitel zusammen. Sie widmen sich – jeweils mit unterschiedlichen Akzenten – der Bedeutung des Sicherheitsrats für die weitere Völkerrechtsentwicklung, dem Spannungsverhältnis zwischen Sicherheitsratspolitik und dem in der Charta enthaltenen Rechtsrahmen sowie den Herausforderungen im Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und UN-Mitgliedstaaten.

Es dürfte gegenwärtig wohl kaum ein anderes Werk geben, das so kenntnisreich völkerrechtliche und politische Perspektiven für den UN-Sicherheitsrat reflektiert, wie dieser wahrhaft gelungene Sammelband.

Nicht nur als Monografie, sondern vor allem auch in Struktur und Ausrichtung unterscheidet sich das 2005 erschienene Werk **United Nations Law and the Security Council** aus der Feder von **Max Hilaire**, einem Politikwissenschaftler an der Morgan State University, Baltimore, vom obigen Sammelband. Das weitgehend deskriptiv angelegte Werk behandelt die Politik des UN-Sicherheitsrats während des ersten Jahrzehnts nach dem Ende des Kalten Krieges aus völkerrechtlicher Perspektive. Hilaire betont zwar zu Recht, dass der Sicherheitsrat ein politisch handelndes Organ ist, arbeitet aber die komplexen Wechselwirkungen zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen und dem Politischen nur unzureichend heraus. Auch die Struktur des Buches erschließt sich nicht unmittelbar. Insbesondere die Abfolge der einzelnen Kapitel ist nicht wirklich überzeugend, wenn Hilaire die Reaktionen des Sicherheitsrats auf neue Bedrohungslagen vor dem gleichsam ›klassischen‹ zwischenstaatlichen Konflikt behandelt.

In Kapitel I erläutert der Autor zunächst knapp die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen der UN-Charta zur Erhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, bevor er sich in Kapitel II mit friedenserhaltenden Maßnahmen auseinandersetzt. In Kapitel III geht er auf die Autorisierungspraxis des Sicherheitsrats in komplexen Konfliktsituationen ein. Die Kapitel IV–VI des Buches setzen sich dann, gleichsam umgekehrt aufeinander aufbauend, mit der Rolle des Sicherheitsrats in Bürgerkriegssituationen, in kleineren regionalen Konflikten und in traditionellen zwischenstaatlichen Konflikten auseinander. Erst in Kapitel VII behandelt Hilaire nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen. Seine in Kapitel VIII enthaltenen Schlussfolgerungen zielen auf eine allgemeine Stärkung der Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrats in künftigen Konfliktsituationen ab.

Die ersten beiden Kapitel geben einen gut lesbaren, weitgehend konventionellen Überblick über die

rechtlichen Rahmenbedingungen der Charta und die Praxis des Sicherheitsrats bei friedenserhaltenden Maßnahmen. Hilaire betont, dass die Maßnahmen des Sicherheitsrats die jeweiligen geopolitischen Realitäten widerspiegeln.

Wer in Kapitel III vor dem Hintergrund der nicht unumstrittenen Charakterisierung der einzelnen Konzepte und ihrer Abgrenzung voneinander (Peacemaking, Peacekeeping, Enforcement Acting) eine grundlegende Auseinandersetzung damit erwartet, wird enttäuscht sein. Weder schaltet der Verfasser seinen Ausführungen eine knappe konzeptionelle Einführung vor, noch hebt er die vom UN-Generalsekretär in den vergangenen Jahren vorgelegten Berichte insoweit mit einer eigenen Überschrift hervor. Stattdessen steht – und dies entspricht dann aber auch dem Konzept des Buches – die Praxis des Sicherheitsrats (leider weitgehend deskriptiv) im Vordergrund: der Somalia-Konflikt (S. 48ff.), die unterschiedlichen Konflikte im ehemaligen Jugoslawien (S. 52ff.), der Konflikt in Haiti (S. 65ff.) sowie Bürgerkrieg und Völkermord in Ruanda (S. 73ff.).

In Kapitel IV befasst sich der Verfasser mit ›War Torn Societies‹. Er geht zunächst relativ kurz auf die Rolle des Sicherheitsrats bei der Bewältigung der zentral-amerikanischen Bürgerkriege und Regionalkonflikte in den achtziger und neunziger Jahren ein, wobei er zumindest cursorisch die in der Unterüberschrift des Kapitels angekündigte Beziehung zwischen UN-Sicherheitsrat und Regionalorganisationen thematisiert. Nach Ausführungen zum Liberia-Konflikt, insbesondere zur Rolle der ›Economic Community of West African States‹ (ECOWAS), setzt sich der Verfasser auf etwa 20 Seiten intensiv mit dem Konflikt in Sierra Leone auseinander. Auch hier steht die Darstellung der Handlungspraxis des Sicherheitsrats im Vordergrund. Es geht weniger um die Frage, wie mit der Rolle des Sicherheitsrats im Sierra-Leone-Konflikt dogmatisch oder konzeptionell umzugehen ist, sondern vielmehr um eine Beschreibung und knappe realpolitische Bewertung dessen, was der Sicherheitsrat getan hat. In der Folge beinhaltet das Kapitel eine 20-seitige Auseinandersetzung mit der Kosovo-Krise und schließt mit einer halb so langen Darstellung der Rolle der Vereinten Nationen und regionaler Akteure im Hinblick auf Ost Timor.

Das eher knapp gehaltene Kapitel V setzt sich mit so genannten ›Small-Scale Regional Conflicts‹ auseinander und erörtert Fragen der Friedenserhaltung ebenso wie solche der Friedensschaffung. Der Begriff des kleineren Regionalkonflikts wird aber nicht konzeptionell erschlossen. Die Konflikte, die Hilaire behandelt, erstrecken sich über eine relativ große Bandbreite vom Westsahara-Konflikt über die Auseinandersetzung in Mazedonien, Georgien, Ostslawonien bis hin zu den Konfliktsituationen in der Zentralafrikanischen Republik und in Guinea-Bissau. Hilaire lobt die jeweils frühe Intervention des Sicherheits-

rats in diesen Situationen als Beleg dafür, dass auf diese Weise eine Konflikteskalation verhindert werden kann (S. 179).

Kapitel VI schließlich behandelt den konventionellen Typus des zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikts. Auf den Seiten 183 bis 252 behandelt der Verfasser die bekannten Konflikte und die dabei auftretenden Rechtsfragen. Dieses Kapitel bringt nichts grundlegend Neues. Es rundet allerdings das Bild ab, das Hilaire vom Sicherheitsrat und den bei seinen Maßnahmen auftretenden Rechtsfragen zeichnet.

Nichtmilitärische Maßnahmen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen behandelt der Autor erst in Kapitel VII. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Zusammenstellung der reichhaltigen Praxis des Sicherheitsrats, deren Auflistung den Rahmen dieser Rezension sprengen würde. Hilaire nimmt keine detaillierte rechtliche Analyse der einzelnen Maßnahmen vor, obwohl viele der Wirtschafts- und anderen Sanktionen durchaus Fragen aus menschenrechtlicher oder humanitär-völkerrechtlicher Perspektive aufgeworfen haben. Das Ergebnis dieses Kapitels fällt daher eher bescheiden aus, wenn Hilaire betont, dass der Einsatz nichtmilitärischer Zwangsmaßnahmen im Wesentlichen nicht besonders erfolgreich gewesen ist. Diese Erkenntnis ist seit geraumer Zeit schon fast ein Allgemeinplatz. Auch die häufig negativen Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung des Staates, der Zielstaat oder Adressat der Sanktionen des Sicherheitsrats ist, sind nicht grundsätzlich neu. Hier hätte man sich eine intensivere Auseinandersetzung mit den Reformbestrebungen innerhalb der Vereinten Nationen sowie mit den zahlreichen Studien gewünscht, die zu diesem Problembereich mittlerweile verfügbar sind.

Die Schlussfolgerungen, die Hilaire zieht, geben dem Leser einen groben Überblick über Erfolge und Misserfolge des Sicherheitsrats. Sie greifen insbesondere die Rolle des Sicherheitsrats in nichtinternationalen Konflikten heraus. Auf den Seiten 310 bis 314 formuliert Hilaire dann einige Empfehlungen zur Stärkung der Rolle des Sicherheitsrats. So fordert er, dass der Sicherheitsrat künftig klarer Prioritäten setzen müsse, um seine Ressourcen effizienter einzusetzen. Ob es allerdings realistisch ist, vom Sicherheitsrat die Entwicklung von Richtlinien dafür zu fordern, wann die Vereinten Nationen intervenieren und wann nicht, ist doch eher zweifelhaft (S. 311).

Insgesamt gibt das Werk von Hilaire einen soliden Überblick über die Praxis des Sicherheitsrats und die einschlägigen, auf das Recht der Vereinten Nationen bezogenen Fragen. So sehr der Rezensent den Praxisbezug des Buches schätzt, so deutlich ist doch anzumerken, dass eine zukunftsorientierte Auseinandersetzung mit dem Sicherheitsrat und den einschlägigen Rechtsfragen nicht um einen stärker konzeptionellen Ansatz umhinkommt. Das Werk ist daher eher zum Einlesen als zur vertieften Auseinandersetzung mit den aufgeworfenen Rechtsfragen geeignet.

## Einblick in die ›Werkstatt UNESCO‹

Nicole Véronique Heine



Klaus Hüfner und  
Wolfgang Reuther  
(Hrsg.)

**UNESCO-Handbuch.  
Zweite Auflage**  
Mit einem Grußwort  
des Generaldirektors  
der UNESCO

Bonn: UNO-Verlag  
2005, 480 S., 16,90  
Euro.

Pünktlich zum 60. Jahrestag der Unterzeichnung der UNESCO-Verfassung im Jahr 2005 erschien die vollständig überarbeitete zweite Auflage des **UNESCO-Handbuchs**. Es soll – so die Herausgeber **Klaus Hüfner** und **Wolfgang Reuther** in ihrem Vorwort – einen »Einblick in die ›Werkstatt UNESCO‹« geben. Diesem Anspruch wird der für die interessierte Öffentlichkeit in Deutschland konzipierte Nachschlage- und Materialienband mehr als gerecht: Es wird gezeigt, welche Schwerpunkte die UNESCO gegenwärtig legt, wie sie diese umsetzt und sich die ›Werkstatt UNESCO‹ weiter entwickelt. Darüber hinaus – und wichtiger noch – werden die Gründe der nachgezeichneten Entwicklung zur Sprache gebracht und hierdurch Interesse an der Dynamik geweckt, die die Organisation in den letzten Jahren entfaltet hat.

Das Handbuch gliedert sich in vier Teile.

Teil A unter der Überschrift ›Eine Organisation, viele Themen‹ umfasst einen Überblicksartikel über die UNESCO und skizziert in einzelnen Beiträgen die aktuellen Schwerpunkte in den Bereichen Bildung, Wissenschaft, Kultur, Kommunikation und Information. Abgerundet wird Teil A durch einen Beitrag über die deutsche Mitarbeit in der UNESCO von Wolfgang Reuther. Reuther beleuchtet dabei sowohl die Rolle der beiden deutschen Staaten vor der Wiedervereinigung als auch die ›neue und weiter zu definierende Rolle Deutschlands in der UNESCO nach der Wiedervereinigung.

Teil B ›Die Geschichte der UNESCO‹ liefert eine über hundertseitige Chronik der UNESCO und ihrer Vorgeschichte von 1921 bis 2004.

Teil C ›Texte, Daten, Fakten‹ bietet wichtige Informationen für ein grundlegendes Verständnis der UNESCO. Beiträge zu Finanzen und Personal, zu Menschenrechten und dem ›Sonderweg der UNESCO‹, Übersichten zu den Generaldirektoren, Listen der Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen, UNESCO-Preise, UNESCO-Lehrstühle und nicht zuletzt des UNESCO-Welterbes machen diesen rund 140 Seiten umfassenden dritten Teil aus.

Teil D enthält weiterführende Informationsquellen: Literaturhinweise, Adressen von Informationsdiensten der UNESCO sowie Hinweise auf UNESCO-Clubs, in denen sich interessierte Bürger engagieren können.

Bei aller dargebotenen Faktenfülle zur UNESCO und deren jüngster Entwicklung wird in immer neuen