

Buchbesprechungen

Simma, Bruno (ed.): The Charter of the United Nations. A Commentary. Second Edition

München: C.H. Beck 2002
1570 S. (2 Bde.), 398,- Euro

Mit dem ›Simma‹ wird ein außergewöhnliches Standardwerk in aktualisierter Fassung vorgelegt. 1991 war der von Bruno Simma in Gemeinschaft mit Hermann Mosler, Albrecht Randelzhofer, Christian Tomuschat und Rüdiger Wolfrum erarbeitete, auf substantielle Anregung des Auswärtigen Amtes entstandene deutsche Kommentar zur Charta der Vereinten Nationen erschienen (vgl. den Literaturhinweis von Per Fischer in VN 3/1992 S. 97ff.). Die (erste) englischsprachige Ausgabe, die einem internationalen Publikum eindrucksvoll den Stand der deutschen wissenschaftlichen Befassung mit der Weltorganisation vermittelte, folgte 1995. Nur sieben Jahre später kommt nun die zweite Auflage der englischen Ausgabe nach. Aus dem Kreis der Mitherausgeber ist Mosler, der erste deutsche Richter am Internationalen Gerichtshof (IGH), in der Endphase im Dezember 2001 verstorben. Andreas Paulus und Eleni Chaitidou, Mitarbeiter Simmas an dessen Münchener Lehrstuhl, wirkten bei der Herausgabe mit.

Man könnte annehmen, ein derartiges Werk bedürfe gar nicht mehr der Vorstellung. Doch es lohnt sich, auf den ›Simma‹ und das Neue, das er bringt, einzugehen. Aus 1200 Seiten sind fast 1600, aus einem etwas klobigen einbändigen Format zwei schmalere, griffige Bände in elegantem grauem Karton geworden. Und viele zum Teil tragische Geschehnisse, die 1995 noch nicht Eingang in die Kommentierung finden konnten, sind mittlerweile von ihr umfaßt: Kosovo, Rwanda, Somalia, nicht zuletzt die Ereignisse des 11. September 2001. Friedenserzwingende Maßnahmen der UN, Gewaltverbot und Recht auf Selbstverteidigung, internationales Strafrecht vor Ad-hoc-Strafgerichtshöfen, Souveränitätskonzept und Nichteinmischungsgebot, Frauenrechte und Menschenrechtsmechanismen: diese Stichworte nehmen Wichtiges aus dem Weltgeschehen der letzten Jahre auf und kommen prononciert im Kommentar zum Vorschein. In seinem knappen Vorwort nennt Simma als Sinn des Kommentars dessen »kraftvolles Plädoyer, die einzige wirklich universelle Weltorganisation, die es gibt, mit größerer Sorgfalt (care) zu behandeln«. 74 Autoren, die zum Teil neu gewonnen wurden, haben an dem Werk mitgearbeitet. Immer noch vereint die Kommentierung maßgebliche deutschsprachige Völkerrechtler aus Deutschland, Österreich und der Schweiz. Immer noch ergänzen sich Lehrmeinungen von Weltruf mit in jahrelanger Praxis gewonnenen Expertenauffassungen. Allein zehn der Autoren sind zur Zeit für die Bundesregierung in Sachen UN tätig, vom Bundeskanzleramt über die zuständigen Abteilungen des Auswärtigen Amtes bis hin zur Ständigen Vertretung Deutschlands am Sitz der Vereinten Nationen in New York. Daß der Herausgeber seit Februar 2003 in der Nachfolge von Carl-

August Fleischhauer (auch er ein Mitautor) als Richter am IGH amtiert, setzt noch einen besonderen Akzent.

Zu den einleitenden Kommentarstellen gehören die Ausführungen von Georg Ress zu den Auslegungsgrundsätzen der Charta. Dabei spricht sich Ress für eine dynamische evolutionäre Auslegung aus, die sich an der einvernehmlichen Praxis der Staaten in den Vereinten Nationen orientiert. Für die Mitgliedstaaten resultiert hieraus ein erhebliches Maß an Verantwortung. Mehr als 100 Seiten widmen Randelzhofer, Bardo Fassbender und Albert Bleckmann, Jörg P. Müller und Robert Kolb, Tomuschat, Wolfgang Graf Vitzthum und Georg Nolte den in Artikel 2 niedergelegten Grundsätzen der UN. Sie entledigen sich der Aufgabe mit außerordentlich großer Akkuratess. Vielleicht hätte man sich zu der nicht erst seit Kosovo aufgeworfenen Frage nach der Zulässigkeit humanitärer Interventionen noch mehr an Pro und Contra gewünscht als den abschließenden Hinweis des Bearbeiters zu Art. 2 Ziff. 4, daß sich möglicherweise ein entsprechendes Völkergewohnheitsrecht entwickle, dieser Entwicklung allerdings eine Praxis des Sicherheitsrats vorzuziehen sei. Wenn alle friedlichen Mittel ausgeschöpft sind und eine ernsthafte Bedrohung von Frieden und Sicherheit durch schwerste Menschenrechtsverletzungen vorliegt – darf dann auf Dauer wirklich ein Auseinanderklaffen von Moral und Recht hingenommen werden?

Zum in Art. 8 verankerten Grundsatz der Gleichberechtigung von Männern und Frauen liegt eine ausgesprochen gelungene Bearbeitung von Sabine von Schorlemer vor, welche die Entwicklung der Praxis der Vereinten Nationen bei der Handhabung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes innerhalb der Organisation bis heute nachzeichnet. Eingehend werden dabei die Rolle der Kommission für die Rechtsstellung der Frau, die Auswirkungen der Aktionsplattform von Beijing sowie das Verhältnis des Grundsatzes zu Qualifikationsmerkmalen und Kriterien der regionalen Verteilung beleuchtet.

Die Kommentierungen zu Art. 23 (Rudolf Geiger) und Art. 24 (Jost Delbrück) sind kompakt und geboten nüchtern. Auf den Reformbedarf des Sicherheitsrats weisen beide Autoren zu Recht und ausführlich hin. Ob die Resolution 53/30 der Generalversammlung vom Herbst 1998, wonach jedweder Beschluß dieses Hauptorgans zur Reform des Sicherheitsrats einer Zweidrittelmehrheit der Mitgliedschaft bedarf, wirklich mit den Art. 18 und 108 der Charta vereinbar ist, wird nicht näher problematisiert. Ebenso wenig geschieht dies in den ansonsten vorzüglich dichten Ausführungen der Bearbeiter von Art. 108 zur Reform des Sicherheitsrats (Wolfram Karl / Bernd Mützelburg / Georg Witschel).

Mit den Kommentierungen von Christophe Eick und Thomas Fitschen liegen weitere außergewöhnlich nützliche Handreichungen zu zwei in der Praxis wichtigen Themen vor: Tagungen der Generalversammlung (Art. 20) und deren Geschäftsordnung (Art. 21, Vorbereitung:

Michael Schaefer). Daß die Erfahrung mit der legendären Resolution 377 der Generalversammlung von 1950 unter dem Titel »Vereint für den Frieden« (Uniting for Peace) nicht im Orkus der Geschichte verschwunden ist, beweisen erst vor kurzem wieder – wenn auch erfolglos – aufgekommene Forderungen, sich dieses Instruments auch im Irak-Konflikt zu bedienen. Hilfreich ist die genaue thematische Auflistung aller bisherigen Ordentlichen, Sonder- und Notstandssondertagungen. Die Bedeutung der Geschäftsordnung der Generalversammlung, die in der bei Drucklegung gültigen Fassung als Anlage zu Band 2 abgedruckt ist, bedarf keiner Erläuterung. Generalversammlungsorgane wie etwa dem Beglaubigungsausschuß können eminent politische Bedeutung zukommen, und sie werden von Fitschen sorgfältig erörtert.

Auf knapp 50 Seiten kommentieren Herausgeber Simma sowie Stefan Brunner und Hans-Peter Kaul Art. 27 und damit auch die komplexe Materie des Vetorechts. Auch hier werden unter dem Gesichtspunkt der künftigen Rechtsentwicklung Bezüge zur Arbeitsgruppe über die Reform des Sicherheitsrats hergestellt. Zu Recht weisen die Bearbeiter darauf hin, daß die Art und Weise der Handhabung des Vetorechts durch die Ständigen Mitglieder eine Überlebensfrage des mit der Charta konzipierten Systems darstellt. Eine der interessantesten Erfahrungen aus den Erörterungen des Sicherheitsrats zur Abrüstung Iraks Anfang 2003 war wohl der Mißbrauchsvorwurf, den Ständige Mitglieder gegenseitig bei der Androhung der Einlegung des Vetos erhoben, sowie der Einfluß, den – trotz fehlenden Vetorechts – die nichtständigen Mitglieder bei der Verhinderung von Beschlüssen ausübten.

Ein nicht minder aktuelles Thema bearbeitet Paulus, der sich der Unterorgane des Sicherheitsrats nach Art. 29 annimmt und so die brandaktuelle Thematik der früheren und noch bestehenden (sieben) Sanktionsausschüsse sowie der Ad-hoc-Strafgerichtshöfe aufnimmt. Zusammen mit der Schweiz und Schweden arbeitet Deutschland seit Jahren an der Entwicklung und weiteren Verbesserung sogenannter intelligenter Sanktionen. Die Diskussionen über Tunlichkeit und Wirkungen des Sanktionsregimes gegen Irak haben gezeigt, welche gewichtige Rolle diesen Gremien und ihrem jeweiligen Vorsitzenden zufällt. Der Irak-Sanktionsausschuß zum Beispiel stand 1995/96 und steht wieder seit Jahresbeginn 2003 unter deutschem Vorsitz. Ob mit der Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofs die Zeit der Ad-hoc-Strafgerichtshöfe vorbei ist, läßt Paulus offen; seine Kommentierung zu den für das ehemalige Jugoslawien und für Rwanda errichteten internationalen Strafgerichten zeichnet den Werdegang beider Gerichte nach und deutet auch künftige Mischformen (Sierra Leone, Kambodscha) an.

Mit den Ausführungen zu den Friedensoperationen und zu Art. 38 behandelt Michael Bothe einen Kernbereich des Friedenshandelns der Vereinten Nationen. Seine Ausführungen zur

Historie und Entwicklung des Instrumentariums des ›peacekeeping‹ kulminieren in der Beschreibung der Ausprägungen von Friedenskräften, die keine UN-Kräfte als solche sind, etwa Truppen regionaler Organisationen (ECOWAS/ECOMOG in Liberia, Pläne der OSZE zum Beispiel für Berg-Karabach), Ad-hoc-Truppen einer Staatengruppe (MFO für Israel/Ägypten, MNF in Libanon) und sogenannte mandatierte Truppen (UNITAF in Somalia, IFOR/SFOR in Bosnien-Herzegowina, KFOR im Kosovo, INTERFET in Osttimor sowie zuletzt ISAF in Afghanistan). Fast alle Truppen des mittlerweile zweitgrößten UN-Truppenstellers Deutschland gehören übrigens der zuletzt genannten Kategorie an. Mit den wichtigen »Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen« nach Kapitel VII beschäftigen sich ausführlich Jochen Frowein und Nico Krisch (Art. 41-43). Nicht ohne Relevanz für die aktuellen Auseinandersetzungen im Sicherheitsrat ist der Hinweis der Bearbeiter darauf, daß unter Kap. VII ergangene Resolutionen des Rates eng auszulegen seien; ohne offensichtliches bestehendes anderweitiges Einvernehmen müsse diejenige Auslegung gewählt werden, welche die Souveränität (des betroffenen Staates) am wenigsten einenge. Zum Friedensbegriff stellen die Bearbeiter einen bemerkenswerten Wandel fest: zunehmend würden friedensbedrohende Lagen auch in Hinblick auf Situationen konstatiert, die bislang als strikt ›intern‹ angesehen wurden. In diesem Zusammenhang werden unter anderem die Verletzung von Menschenrechten und demokratischen Prinzipien ebenso wie die Themen Terrorismus oder Abrüstung untersucht; nicht ohne anzumerken, daß Begriffsausweitungen nicht grenzenlos sein dürfen.

Mit der Kommentierung zu Art. 55 und der internationalen Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet leiten Wolfrum und Eibe Riedel Band 2 des Kommentars ein. Diese Fragen sind die Nahtstelle der Nord-Süd-Debatte in den UN und von nicht hoch genug einzuschätzender Bedeutung für das Selbstverständnis der an der Debatte beteiligten Staaten, zumal Art. 55 funktionell als Umsetzungsvorschrift der in Art. 1 verankerten Ziele der Vereinten Nationen gilt. Riedel konstatiert in seinen konzisen Ausführungen zu den bestehenden Menschenrechtsmechanismen, daß es selbst ein halbes Jahrhundert nach der Proklamation der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte noch an einer wirklich effektiven Umsetzung von Menschenrechtsstandards fehlt. Statt neuer allgemeiner Verpflichtungen fordert er Bewußtseinsbildung und wirksamere nationale Umsetzungsschritte.

Die Sorgfalt, die Karin Oellers-Frahm auf der Grundlage der Vorbearbeitung von Mosler den Art. 92ff. zum IGH (Kap. XIV) widmet, entspricht den Anforderungen an einen Kommentar, der nun eine Auslegungshilfe aus der Feder eines Mitglieds dieses Gerichtshofs ist. Frappierend im Hinblick auf die bisher vom IGH erbetenen Rechtsgutachten bleibt die Tatsache, daß sich unter den seit 1947 angeforderten 24 Gutachten nur eines befindet, das vom Sicherheitsrat bestellt worden war. Abschließend verdient noch die illustrative Kommentierung zu Art. 105 (Abkommen über die Vorrechte und

Immunitäten der UN) von Michael Gerster und Dirk Rotenberg Erwähnung. Es handelt sich um eine Vorschrift, die überall da, wo sich UN-Einrichtungen niederlassen, beträchtliche praktische Auswirkungen besitzt. Die Verhandlungen über derartige Gastlandabkommen sind von Komplexität und Wettbewerb geprägt. Für Deutschland waren und sind diese Fragen beim Ausbau des UN-Standorts Bonn von erheblicher Bedeutung.

In das abschließende Lob für die gelungenen neuen und alten Bearbeitungen sind alle Kommentarauforen eingeschlossen, die im Rahmen dieser Besprechung keine gesonderte Erwähnung erfahren haben. Der Kommentar erscheint kaum verbesserbar. Wenn überhaupt, dann wäre an eine Hinzufügung der Provisorischen Geschäftsordnung des Sicherheitsrats oder an Ausführungen zum Stichwort ›Regionalgruppen‹ zu denken. Die Hoffnung auf einen erschwinglicheren Preis wird wohl unerfüllt bleiben, denn welcher Wissenschaftler oder Praktiker kann an diesem Werk schon freiwillig vorbeigehen?

INGO WINKELMANN □

Osman, Mohamed Awad: The United Nations and Peace Enforcement. Wars, terrorism and democracy

Aldershot: Ashgate 2002
234 S., 39,95 brit. Pfd.

Diese Studie führt direkt ins Zentrum des UN-Systems der kollektiven Sicherheit. Osman konfrontiert die Leser in seinem durch viele Quellenhinweise und eine umfangreiche Bibliographie angereicherten Werk mit der höchst aktuellen Problematik der Glaubwürdigkeit des Sicherheitsrats, insbesondere im Hinblick auf die konsequente Durchsetzung der vom Rat abhängenden Sanktionen. Von Ausnahmen abgesehen, stellt der Autor der internationalen Gemeinschaft dabei kein gutes Zeugnis aus.

Mit dem Anspruch, das ›peace enforcement‹ der UN als eigenständiges Forschungsobjekt zu etablieren, wurde die Studie im Sommer 2001 abgeschlossen – und mittlerweile von der Realität eingeholt. So sind im zentralen und umfangreichen Kapitel zur Frage der Durchsetzbarkeit von Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus die Anschläge des 11. September 2001 ebensowenig berücksichtigt wie die vielschichtigen Folgemaßnahmen der wesentlichen Akteure auf internationaler Bühne. Doch diese Einbußen an Aktualität mindern nicht die inhaltliche Relevanz der durch einen völkerrechtlichen Exkurs vervollständigten Untersuchung. Denn Osman deutet auf ein bisher selten diskutiertes Manko der internationalen Sicherheitsstruktur: den starken Schwankungen unterworfenen politischen Willen zur Durchsetzung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Zwangsmaßnahmen.

Zunächst aber wird der Leser durch einen begrifflich-theoretischen Dschungel von Definitionen und Abgrenzungen geführt, bevor Osman die theoretische Unterlage seiner eigenen Abhandlung einzieht: ›peace enforcement‹ wird verstanden als die Anwendung verpflichtender,

durchsetzbarer Kollektivmaßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charta durch den Sicherheitsrat, wobei für ein militärisches Eingreifen das Einverständnis seitens der Konfliktparteien keine Voraussetzung sein muß.

Ihre inhaltliche Substanz bezieht die Untersuchung zum großen Teil aus vergleichenden Fallstudien. Nationale Partikularinteressen, so die häufig wiederkehrende und leicht nachvollziehbare Erkenntnis, durchlöchern immer wieder international verbindlich beschlossene Zwangsmaßnahmen und beschädigen so auch die Autorität der Weltorganisation insgesamt. Exemplarisch für die dem Sicherheitsrat verfügbaren Eskalationsstufen wird in einem eigenen Kapitel die Krise um Kuwait nach der irakischen Aggression ausführlich aufbereitet. Diese führte schließlich zur Autorisierung, »alle erforderlichen Mittel einzusetzen«, in der Resolution 678 (1990). Zugleich wird durch ein in der gleichen Entschliebung erstmals ausgesprochenes Ultimatum (an Irak zum Rückzug seiner Truppen aus Kuwait) deutlich, daß die Sanktionspraxis des Rates durchaus auch der Weiterentwicklung unterliegt. Gleichwohl macht Osman als wesentliche Ursache für das Scheitern von Erzwingungseinsätzen der Vereinten Nationen (wie in Somalia) den fehlenden Willen zum kollektiven Handeln aus; als Voraussetzung des Erfolgs identifiziert er die Formulierung klar definierter, unzweideutiger Ziele.

Hilfreich ist die in rückblickender Analyse vorgenommene Dreiteilung der Entwicklung des ›peace enforcement‹ der Vereinten Nationen: Bis 1989 habe sich der Kalte Krieg lähmend auf die kollektive Friedenserzwingung ausgewirkt; das Kapitel VII der UN-Charta sei in »schlafendem« Zustand verblieben. Dies habe sich unmittelbar nach dem Ende der Blockkonfrontation geändert. Der durch eine neue Einigkeit der Ständigen Mitglieder des Rates gekennzeichnete Zeitraum von 1990 bis 1993 – der zweite Abschnitt – sei die vielversprechendste Phase kollektiver Friedenserzwingung gewesen, symbolisiert durch das Wort des damaligen US-Präsidenten Bush von der »neuen Weltordnung«. Doch die traumatische Erfahrung in Somalia beendet diese Phase jäh. Schon 1994 beginnt neue Ungewißheit; Osman spricht ein wenig theatralisch von »wiederkehrendem Pessimismus« dieser dritten Phase. Während verstärkt UN-Resolutionen unter Kapitel VII verabschiedet werden, stellt andererseits Präsident Clinton für die Vereinigten Staaten mit seiner ›Präsidentendirektive 25‹ – die die UN-Friedensoperationen zugunsten nationaler amerikanischer oder von den USA geführter Interventionen relativiert – die Orientierung am nationalen Interesse in den Vordergrund. Ein Aufbruch zu kollektiver Friedenserzwingung ist das für Osman jedenfalls nicht.

Daß der Autor der Rolle der USA im Rahmen von Missionen der Friedenserzwingung ein eigenes, recht aufschlußreiches Kapitel widmet, ist angesichts der globalen Kräfteverhältnisse folgerichtig. Die Studie erkennt dabei im Rückgriff der UN auf US-Kapazitäten nicht die einzige, häufig aber die beste und schnellste Option, um Aggressoren entgegenzutreten (wie im Falle Kuwait oder 1950 in Korea). Andererseits hinterfragt Osman das politische und militärische Gewicht der einzig verbliebenen Welt-