

Nationen in Zypern (UNFICYP). – Resolution 1486(2003) vom 11. Juni 2003

Der Sicherheitsrat,

- mit Genugtuung über den Bericht des Generalsekretärs vom 27. Mai 2003 (S/2003/572) über den Einsatz der Vereinten Nationen in Zypern und insbesondere über die an die Parteien gerichtete Aufforderung, die humanitäre Frage der Vermißten mit der gebührenden Dringlichkeit und Ernsthaftigkeit zu bewerten und zu regeln,
- feststellend, daß die Regierung Zyperns zugestimmt hat, daß es angesichts der Verhältnisse auf der Insel notwendig ist, die Friedenstruppe der Vereinten Nationen in Zypern (UNFICYP) über den 15. Juni 2003 hinaus in Zypern zu belassen,
- erfreut über die Anstrengungen, welche die Vereinten Nationen unternehmen, um das Friedenssicherungspersonal im Hinblick auf die Prävention und Eindämmung von HIV/Aids und anderen übertragbaren Krankheiten bei al-

len ihren Friedenssicherungseinsätzen zu sensibilisieren, und diese Anstrengungen befürwortend,

1. bekräftigt alle seine einschlägigen Resolutionen über Zypern, insbesondere die Resolution 1251(1999) vom 29. Juni 1999 und die darauffolgenden Resolutionen;
2. beschließt, das Mandat der UNFICYP um einen weiteren, am 15. Dezember 2003 endenden Zeitraum zu verlängern;
3. billigt die Aufstockung des Zivilpolizeianteils der UNFICYP um bis zu 34 Bedienstete, um den höheren Arbeitsanfall zu bewältigen, der durch die begrüßenswerte und von griechischen und türkischen Zypern mit gutem Willen aufgenommene Aufhebung der Einschränkungen der Bewegungsfreiheit auf der gesamten Insel entstanden ist;
4. nimmt davon Kenntnis, daß die türkisch-zyprische Seite begrenzte Maßnahmen getroffen hat, um einige der am 30. Juni 2000 über die Tätigkeit der UNFICYP verhängten Beschränkungen zu lockern, fordert jedoch die türkisch-

zyprische Seite und die türkischen Truppen nachdrücklich auf, alle noch verbleibenden Beschränkungen für die UNFICYP aufzuheben;

5. bekundet seine Besorgnis über die jüngsten weiteren Verstöße der türkisch-zyprischen Seite und der türkischen Truppen in Strovilia und fordert sie nachdrücklich auf, den militärischen Status quo wiederherzustellen, der dort vor dem 30. Juni 2000 bestand;
6. ersucht den Generalsekretär, bis zum 1. Dezember 2003 einen Bericht über die Durchführung dieser Resolution vorzulegen;
7. beschließt, mit der Angelegenheit befaßt zu bleiben.

Abstimmungsergebnis: Einstimmige Annahme.

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

Buchbesprechungen

Eichhorst, Markus: *Rechtsprobleme der United Nations Compensation Commission*

Berlin: Duncker & Humblot 2002
256 S., 52,- Euro

Erfreulicherweise verkürzt sich die Vorlaufzeit für die Veröffentlichung wissenschaftlicher Analysen von Nebenorganen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen immer mehr. Diese rechtswissenschaftliche Dissertation aus Kiel ist bereits die zweite einschlägige Arbeit im deutschen Sprachraum. Sie bemüht sich über Funktionsbeschreibung und Verfahrenseinzelheiten hinaus um eine rechtliche Einordnung der Entschädigungskommission der Vereinten Nationen (United Nations Compensation Commission, UNCC), die nach dem Zweiten Golfkrieg zur Regulierung der gegen Irak erhobenen, aus der Besetzung Kuwaits resultierenden Ansprüche geschaffen wurde. Dies geschieht in erster Linie vor dem Hintergrund bisher bestehender Einrichtungen zur Durchsetzung der Staatenverantwortlichkeit, in zweiter Linie in chartarechtlicher Hinsicht. Im Zentrum steht die Rolle der UNCC als Durchsetzungsorgan der Staatenverantwortlichkeit. Dies dürfte kaum überraschen angesichts des Umstands, daß die UNCC das erste von einer internationalen Organisation geschaffene Wiedergutmachungsorgan ist, und es gehört zu den Verdiensten dieser Dissertation, daß sie darlegt, in welchem hohem Maße dieses Unterorgan des Sicherheitsrats zwar etwas Neuartiges darstellt, aber dennoch viel mehr als angenommen aus schon Vorhandenem schöpft.

Bisherige Behandlungen dieses Themas schwankten zwischen einer Ablehnung der UNCC als versaillesmäßige Siegerjustiz und einer unkritischen Empfehlung derselben als Zukunftsnorm.

Der Autor ist sich der Mängel der getroffenen Kompromisse in der endgültigen Ausarbeitung der Befugnisse und Verfahren des Organs bewußt, sieht aber keinen Anlaß, der UNCC die Legitimität abzuspochen. Er stuft sie schließlich als ein zwar defizitäres, aber unter den Umständen legitimes und angemessenes Organ zur Streitschlichtung durch Dritte ein.

Im Kern besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Effektivitätsanforderungen und dem Ideal der Einzelfallgerechtigkeit. Die Verpflichtung Iraks zur Wiedergutmachung wurde nicht erst durch Beschlüsse des Sicherheitsrats begründet, sondern entstand aus dem allgemeinen Völkerrecht (Staatenverantwortlichkeit), während die rechtliche Grundlage dem Chartarecht entnommen wurde. Die UNCC weist deshalb keine ausreichende Unabhängigkeit vom Sicherheitsrat auf und gewährt Irak kein adäquates rechtliches Gehör. Mit der UNCC hat der Sicherheitsrat ein »nicht ausreichend judikativ ausgestattetes Organ mit einer judikativen Aufgabe betraut«, wie der Autor beklagt. Ihre Vorgänger sieht er in den rein nationalen Entschädigungskommissionen der Vereinigten Staaten und Großbritanniens.

In einer Hinsicht erscheint die UNCC als eindeutig fortschrittliche Innovation in der internationalen Entschädigungspraxis: sie nimmt die Interessen von Individuen viel besser wahr, als es bei der älteren Praxis gegeben war, die alles dem Ermessen und damit auch der Willkür der Heimatstaaten überließ. Denn die Staaten haben im Regime der UNCC hauptsächlich administrative Aufgaben, sie sind nicht Parteien. In ihrer begrenzten Rolle bei der Umsetzung der Entscheidungen sind sie auch rechenschaftspflichtig. Diese »Mediatisierung des einzelnen« entspricht sehr wohl dem Trend des modernen Völkerrechts. Die große Masse der kleinen An-

spruchsteller in Kategorie A (bis 2 500 US-Dollar), deren Fälle summarisch – also unbürokratisch und schnell – behandelt wurden, waren unbemittelte Migranten aus schwachen Entwicklungsländern, unter ihnen auch staatenlose Palästinenser. Wieviel an Entschädigung sie bekommen hätten, wenn nur Staaten hier tätig werden dürften, läßt sich leicht erraten.

Inkonsequenzen in der Struktur und Praxis der UNCC sind nicht nur auf die unterschiedlichen Quellen ihrer Autorität zurückzuführen, sondern ergeben sich auch aus den machtpolitischen Ungleichgewichten. In einigen Detailfragen weist der Autor nach, daß mehrere der ursprünglichen Empfehlungen von UN-Generalsekretär Javier Pérez de Cuéllar bei der endgültigen Ausgestaltung der UNCC übergangen wurden.

Zu den faszinierendsten Widersprüchen der UNCC gehört die Anwendung von erst seit zwei Jahrzehnten existierenden und aus den großen US-amerikanischen Sammelklagen bekannten Abwicklungsverfahren (mass tort), wonach die vielen Einzelfälle nicht individuell, sondern kategorienweise durch statistische Methoden der linearen Regressionsanalyse behandelt werden. Daß ein so erzkonservatives Gremium wie der Sicherheitsrat ein Nebenorgan mit einer derart fortgeschrittenen Methodik kreieren konnte, regt sicherlich zum Nachdenken an. Noch interessanter ist die Behauptung des Autors, daß dieses Verfahren den Einfluß des Sekretariats auf das Verfahren erheblich erweitert hat. Der Befund bestärkt diesen Rezensenten in der Überzeugung, daß die expertendominierten Unterorgane des Sicherheitsrats ihre Aufgaben besser erledigt haben als ihre mit Diplomaten besetzten Schwestergremien.

Es dürfte kaum überraschen, daß der Autor als Rechtswissenschaftler wenig von der Intransparenz dieses UN-Organs hält; sie erschwere die

Kontrolle von außen und verhindere die wissenschaftliche Aufarbeitung der Praxis. Breiter Raum in diesem Buch wird Diskussionen über die Inkonsequenzen der UNCC bei der Unterscheidung zwischen ›direkten‹ und ›indirekten‹ Schäden oder der Arbeit der Völkerrechtskommission auf dem Gebiet der Staatenverantwortung eingeräumt, was möglicherweise dem eher politisch als völkerrechtlich orientierten Leser das Herausschälen der Kernaussagen und Hauptthesen dieses an sich sehr gediegenen und ausgewogenen Buches erschwert. Und man hätte sich auch einen treffenderen Titel gewünscht.

PAUL CONLON □

Rupprecht, Johanna: Frieden durch Menschenrechtsschutz. Strategien der Vereinten Nationen zur Verwirklichung der Menschenrechte weltweit

Baden-Baden: Nomos 2003
364 S., 48,- Euro

13 Kriege, 29 gewaltsame Konflikte und 131 überwiegend gewaltfrei verlaufene Auseinandersetzungen hat das am Institut für Politische Wissenschaft der dortigen Universität angesiedelte Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung im Jahre 2002 gezählt. Haben die Vereinten Nationen bei ihrer ureigenen Aufgabe, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren«, versagt? Können Kriege durch Menschenrechtsschutz verhindert werden? Diesen Fragen widmet sich die Münchner Dissertation von Johanna Rupprecht. Ihre Kernfrage lautet: Wie, in welchem Ausmaß, mit welchen Mitteln und mit welchem Ergebnis bewirken die Vereinten Nationen Frieden durch Menschenrechtsschutz? Die Autorin geht bei der Beantwortung dieser Frage nicht chronologisch und auch nicht institutionenbezogen, sondern streng systematisch vor.

Nach einem einführenden Teil, in dem das Menschenrechtssystem der UN und ihr Mandat zum Schutz der Menschenrechte dargestellt werden, arbeitet die Autorin die Kernfrage in vier Hauptkapiteln ab. Jedes Kapitel behandelt eine Strategie zum Schutz der Menschenrechte. Die Untersuchung beginnt mit dem völkerrechtlich schwächsten Instrument, der Information. Dann wird die Strategie der Kooperation analysiert, gefolgt von der Strategie, durch Konfrontation Menschenrechtsschutz einzufordern, bis hin zum stärksten Mittel, dem Schutz durch Gerichtsbarkeit. Innerhalb der Kapitel beschreibt und bewertet Rupprecht, wie die verschiedenen Organe der Vereinten Nationen diese Aufgabe umsetzen. In weiten Teilen geht die Untersuchung allerdings nicht über das Beschreibende hinaus.

Im Kapitel über die Informationsstrategie werden die Weltinformationskampagne, die Dekade für Menschenrechtserziehung, Aktionsjahre und -tage und die Weltkonferenzen auf ihren Gehalt und ihre Auswirkungen hin geprüft. Die Kritik der Autorin, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten sich nur »schleppend« auf den

Prozeß der Menschenrechtserziehung »eingelassen« hätten, umschreibt milde, daß die Staaten ihrer Verpflichtung, die Menschenrechtsthematik aktiv in den Schulunterricht einzubauen, nicht umsetzen und zum Teil auch den Informationsfluß bremsen oder zum Versiegen bringen. Ein weiteres Problem sei das ausbleibende rechtzeitige Handeln (early action) nach erfolgter Frühwarnung (early warning). Sie schreibt: »Bislang sind ... keine klaren Strukturen erkennbar, was die Bewertung und Weiterleitung von early warning data anbelangt.« (S. 121)

In den Ausführungen zum ›Menschenrechtsschutz durch Kooperation‹ schildert die Autorin, mit welchen Methoden die UN auf sozusagen freundschaftlichem Wege versucht, die Staaten zur Einhaltung der Menschenrechtsstandards zu bringen. Sie untersucht die verschiedenen Beschwerdeverfahren etwa in der Menschenrechtskommission und in den Vertragsorganen des Menschenrechtsschutzes und kommt beim sogenannten 1503-Verfahren zum Schluß, »daß diese Methode zur Ermittlung von ›Situationen‹ in hohem Maße Zeit, Geld und Energie« verschwende (S. 147). Hier wird zum ersten und einzigen Mal ein Verfahren als nicht mehr zeitgemäß und sogar überflüssig bewertet. Auch die Individualbeschwerdeverfahren funktionierten eher schlecht als recht, weil die UN personell nicht in der Lage seien, die Beschwerden zu bearbeiten – ein Mißstand, der durch die einschlägige Literatur schon seit langem bekannt ist und immer wieder moniert wird.

In die Rubrik ›Kooperation‹ fallen für die Autorin auch die diplomatischen Reisen der Hochkommissarin für Menschenrechte Mary Robinson, die sie als nur bedingt erfolgreich ansieht. »Der Krisenherd Naher Osten zeigt bislang also eher die Grenzen als die Chancen auf, die mit der präventiven Diplomatie des OHCHR verbunden sind.« (S. 157) Hier hätten die Äußerungen der Hochkommissarin zu den Gründen ihres Ausscheidens 2002 das Gesamtbild ergänzt, belegen sie doch Robinsons Frustration darüber, wie sehr sie in ihrer Arbeit auch von demokratischen Staaten, nicht zuletzt den USA, behindert wurde. Rupprecht macht darauf aufmerksam, daß »die meisten Staaten sich der Kooperation nicht vollständig verweigern, sondern sich halbherzig auf sie einlassen. Sie wahren den Schein, um ihr Image nicht zu beschädigen, und sich nicht angreifbar zu machen. Dabei sind sie nicht wirklich an Fortschritt ... interessiert.« (S. 171) Und weiter: »Es scheint also, als *wollten* die Staaten gar nicht, daß der höchste Amtsträger der UNO für Menschenrechtsfragen seine Arbeit gründlich macht« (S. 172) – keine ganz neue Erkenntnis.

Im Kapitel ›Konfrontation‹ wird es konkreter, denn die Autorin bewertet dieses Instrumentarium anhand von Beispielen aus der jüngeren Geschichte. So sei die Konfrontationsstrategie bei China gescheitert, bei Rußland eher erfolglos, bei Israel ebenfalls wirkungslos und nur im Fall Kosovo und bei Irak erfolgreich gewesen. Sie zieht die Bilanz: »Insgesamt scheint es ..., daß das UN-Instrument der humanitären Intervention unter bestimmten strategischen Bedingungen ... trotz der damit verbundenen hohen Risiken wirksam für die Ziele des Menschenrechts-

schutzes eingesetzt werden kann.« (S. 215) Beispiele seien Sierra Leone und Osttimor. Etwas später schreibt sie jedoch, daß die UN nicht bestimmte Menschen töten oder verletzen dürften, um das Leben und die Rechte anderer Menschen zu sichern – Menschenleben könnten nicht gegeneinander aufgewogen werden. Beide Aussagen widersprechen sich, und die Autorin bleibt eine klare Stellungnahme schuldig, ob humanitäre Interventionen nun auf Grund der möglichen ›Kollateralschäden‹ ein ethisch vertretbares Menschenrechtsinstrument sind oder nicht.

Im letzten Kapitel ›Menschenrechtsschutz durch Gerichtsbarkeit‹ stellt Rupprecht die bestehenden Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Rwanda, den neuen Internationalen Strafgerichtshof sowie die jüngsten Projekte in Osttimor, Sierra Leone und Kambodscha vor. Sie kommt zu dem Schluß, daß die Gerichte zwar eine notwendige Ergänzung seien, aber wegen Geldmangels wenig wirksam arbeiten könnten. Darüber hinaus könnten sie nur einem verschwindend geringen Teil der Verantwortlichen den Prozeß machen.

Der gesamten Arbeit liegt der Tenor zugrunde, daß die Vereinten Nationen sich weit von ihrer ursprünglichen Aufgabe in bezug auf den Menschenrechtsschutz entfernt, ja emanzipiert haben. Die Organisation tue ihr Möglichstes im Rahmen der engen finanziellen und personellen Grenzen, die die Mitgliedstaaten dem Menschenrechtsschutz setzen. Indes ist die Kritik der Autorin am Menschenrechtssystem der UN tendenziell zu moderat. Sie stellt sich zu selten die Frage, ob die UN – abgesehen von der Papierflut, die die einschlägigen Gremien Jahr für Jahr produzieren – zu einer tatsächlichen Verbesserung der Lage der Menschenrechte in der Welt beitragen und ob das Ergebnis den Aufwand rechtfertigt. Der Bezug zur Praxis kommt zu kurz.

Was wohl als Bereicherung und Auflockerung gedacht war – die in Kleindruck eingerückten Zitate auf fast jeder Seite –, stellt sich beim Lesen als eher störend heraus. Es handelt sich oft um Zitate, die in ihrer Ausführlichkeit entweder in die Fußnoten gehört hätten oder auch ganz weggelassen werden könnten. Statt dessen wären mehr Beispiele, wie Maßnahmen der UN die Menschenrechtssituation in den einzelnen Ländern beeinflussen, aufschlußreicher gewesen. Man merkt dem Buch an, daß es – für eine Dissertation nicht ungewöhnlich – ausschließlich auf Informationen, die in Papierform vorliegen, beruht. Hilfreich wären zusätzliche Informationen auf der Basis von Interviews mit Betroffenen, Menschenrechtsverteidigern und UN-Bediensteten gewesen. So ließen sich Erfolge und Mißerfolge besser bewerten.

Doch sollte darüber das große Verdienst der Autorin nicht übersehen werden: Die Stärke ihres Buches liegt eindeutig darin, daß es das komplizierte Menschenrechtssystem der UN systematisch und zugleich anschaulich unter dem Aspekt der Herbeiführung friedlicher Verhältnisse untersucht und dabei eine Fülle von Informationen einbezieht, die in dieser komprimierten und zugleich übersichtlichen Form bisher nicht vorgelegen haben.

ANJA PAPANFUSS □