

sche Bezeichnung des Krieges gegen den Terrorismus rechtlich ohne Bedeutung ist. Freilich muss die Autorin immer wieder zugestehen, dass es angesichts der Informationslage oftmals schwierig ist, abschließende rechtliche Beurteilungen zu treffen, wie etwa bezüglich des Status der inhaftierten Taliban-Kämpfer (S. 257). Immer wieder beklagt sie zudem fehlende Durchsetzungsmechanismen für den Schutz von Taliban- oder Al-Qaida-Mitgliedern (so beispielsweise S. 271).

In Bezug auf die in Guantánamo inhaftierten ›unrechtmäßigen Kombattanten‹ betrachtet die Autorin zutreffend die Inhaftierung ohne Anklage (S. 304ff.), die Verweigerung des Zugangs zu einem Anwalt (S. 309ff.), die Verweigerung des Rechtes auf Überprüfung der Haft (S. 316ff.) und die Einsetzung der Militärkommissionen (S. 332ff.) als rechtswidrig. Sie bestätigt den Anspruch der USA, Verbrecher abzustrafen, die in den USA oder gegen amerikanische Bürger Straftaten begangen haben, fordert aber die Einhaltung der Regeln bezüglich eines fairen Verfahrens. (S. 343f.). Abschließend wird zudem festgestellt, dass sich die Haftbedingungen in Guantánamo nicht im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht befinden (S. 350f.).

Es ist sehr verdienstvoll, dass Wiczorek nicht bei der Beschreibung der durch die Bekämpfung terroristischer Täter neu entstandenen Probleme stehen bleibt, sondern auch Vorschläge unterbreitet (S. 294f.). So konstatiert sie, dass im Anti-Terror-Kampf verschiedentlich unklar ist, welche Rechtsordnung zur Anwendung kommen muss. Da dies nicht vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz entschieden werden könne, solle ein UN-Ausschuss geschaffen werden, der mit dieser Aufgabe betraut werden könnte. Ein anderer Vorschlag ist, eine unabhängige Institution der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen zu schaffen. Hinsichtlich der Durchsetzung der Rechte unrechtmäßiger Kombattanten plädiert sie für ein Individualbeschwerdeverfahren. Bei Nichteinhaltung des humanitären Völkerrechts sollten wirtschaftliche, politische und militärische Sanktionen angewendet werden. Entschieden spricht sich die Autorin allerdings gegen die Idee der Ausarbeitung eines Dritten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen für die Terrorismusbekämpfung aus, da dies schon an der fehlenden Definition scheitern müsse (S. 357).

Das Buch gibt einen ausgezeichneten Überblick über die Rechtslage, wobei auch eingestanden wird, dass es rechtliche Grauzonen gibt. Sehr überzeugend ist der Untersuchungsgang, indem die Position der USA denen des Schrifttums und der NGOs gegenübergestellt wird. Das Werk sollte zur Pflichtlektüre für alle werden, die vollmundig vom Krieg gegen den Terror reden und die nicht anerkennen wollen, dass sich die notwendige Bekämpfung terroristischer Akte und die Abstrafung der Täter nicht in einem rechtsfreien Raum abspielt.

Auf dem Weg zu einer internationalen Verfassung

Bardo Faßbender



Jurij Daniel Aston

Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin

Berlin: Duncker & Humblot 2005
(Schriften zum Völkerrecht, Bd. 158)
252 S., 74,80 Euro

Es ist kein Geheimnis, dass das Völkerrecht der Gegenwart – mehr noch als die internationalen Beziehungen im Ganzen – wesentlich durch die Existenz und Tätigkeit der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen bestimmt wird. Die völkerrechtliche Rechtsetzung allgemeiner Bedeutung spielt sich heute hauptsächlich in den Foren dieser Organisationen ab. Das gilt schon für die klassische Rechtsetzung im Wege multilateraler Verträge, die regelmäßig im Rahmen von oder in Verbindung mit internationalen Organisationen ausgearbeitet und verhandelt werden. Noch stärker aber tritt die Bedeutung der Organisationen hervor, wenn ihre Organe selbst auf der Grundlage der Gründungsverträge – des ›Primärrechts‹ – Völkerrecht setzen. Dies geschieht auf universeller Ebene in unterschiedlichen Formen seit langem in den vornehmlich mit technischen Materien befassten UN-Sonderorganisationen (wie beispielsweise der ICAO, der ITU oder der IMO), neuerdings aber auch in den Vereinten Nationen selbst, wie die ›Gesetzgebung‹ des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung zeigt.

Jurij Aston beschreibt in seiner Bonner, von Rudolf Dolzer betreuten, Dissertation bestimmte Rechtsakte der Organe universeller internationaler Organisationen in Anlehnung an die europarechtliche Terminologie als Erscheinungsformen völkerrechtlicher ›Sekundärgesetzgebung‹, erfasst sie begrifflich und ordnet sie in den etablierten Kanon der völkerrechtlichen Rechtsquellen ein. Die Arbeit ist zunächst eine konzise und sorgfältige Bestandsaufnahme eines Phänomens von großer und voraussichtlich weiter wachsender praktischer Bedeutung; sie kann auf einer umfangreichen Spezialliteratur zu den einzelnen Organisationen aufbauen.

Die eigentliche Leistung des Autors besteht aber in dem achtbaren Versuch einer Verknüpfung dieser eher rechtstechnischen Darstellung und Analyse mit Fragen der generellen Entwicklung der Völkerrechtsordnung im Zeichen der ›internationalen Gemeinschaft‹ und der allmählichen Herausbildung einer internationalen Verfassung. Der Autor sieht die autonome Rechtsetzung internationaler Organisationen in einem Spannungsverhältnis »zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin« (so der Titel der Arbeit), doch wird dieser Ausdruck dem Problemfeld nicht gerecht. Es geht vielmehr um die noch weitreichendere Frage, welche Bedeutung diese Rechtsetzung für die schrittweise Abwendung des Völkerrechts von dem ihn

lange Zeit über beherrschenden Konsensualprinzip hat und welchen Beitrag sie damit zu einer neuen, gemeinschaftsbezogenen Fundierung des Völkerrechts leistet. In dieser Hinsicht verdankt die Dissertation, wie ihr Verfasser betont, wesentliche Anstöße den Arbeiten Christian Tomuschats, insbesondere seiner Haager Vorlesung von 1993 ›Obligations Arising for States Without or Against Their Will‹ (Recueil des Cours, Bd. 241), deren fünfter Teil dem ›Secondary Law of International Organizations‹ gewidmet war.

Astons Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Zunächst wird die Frage »Was heißt Sekundärgesetzgebung [im Völkerrecht]?« untersucht (S. 32–61). Hier kommt der Autor zu dem vertretbaren Ergebnis, der Begriff der Gesetzgebung eigne sich trotz seiner Verwurzelung im nationalen Staats- und Verfassungsrecht auch für den internationalen Kontext, »um die legislative Tätigkeit einer internationalen Organisation von ihren sonstigen rechtsrelevanten Handlungsformen, aber auch von sonstiger völkerrechtlicher Normenproduktion abzugrenzen« (S. 60). Der völkerrechtliche Gesetzgebungsbegriff solle aber für generell-abstrakte Rechtsakte internationaler Organisationen mit einem Geltungsanspruch »im Außenverhältnis« reserviert werden. Insbesondere wendet sich der Autor dagegen, mit einem älteren Sprachgebrauch die völkerrechtlichen Verträge generell oder bestimmte, normsetzende Verträge (law-making treaties) als Akte völkerrechtlicher Gesetzgebung zu bezeichnen. Das Merkmal des Außenverhältnisses, mit dem die ›Sekundärgesetzgebung‹ einer internationalen Organisation von organisationsinternen Rechtsakten (Verfahrensregeln, Dienstrecht, Haushaltsrecht) abgegrenzt werden soll, ist allerdings deshalb problematisch, weil auch Sekundärrecht die Adressaten nur in ihrer Eigenschaft als Mitgliedstaaten der betreffenden Organisation verpflichtet und sich insofern nicht nach ›außen‹ richtet. Auch die aus der deutschen Gesetzgebungslehre entlehnte Forderung des Verfassers, der Inhalt eines völkerrechtlichen Gesetzgebungsakts müsse generell-abstrakter Natur sein, der Akt also »für einen unbestimmten Adressatenkreis für alle Fälle der geregelten Art« gelten (S. 61), ist zwar plausibel und konsequent, aber wohl zu pauschal. Viele, wenn nicht die meisten der als Beispiele in Betracht kommenden Rechtsakte richten sich an einen durchaus bestimmten Adressatenkreis, nämlich alle Mitglieder der betreffenden Organisation (vergleiche nur die vom Autor prominent behandelte Resolution 1373(2001) des Sicherheitsrats: »Der Sicherheitsrat ... beschließt, dass alle Staaten ...«).

Der zentrale zweite Teil der Dissertation (S. 62–179) arbeitet sodann einzelne Erscheinungsformen der Sekundärgesetzgebung heraus. Zunächst wird der UN-Sicherheitsrat als »neuer Ersatzgesetzgeber der Staatengemeinschaft« vorgestellt, anschließend

werden neun UN-Sonderorganisationen (Weltpostverein, ICAO, ILO, WHO, FAO, UNESCO, WMO, ITU und IMO) auf die von ihnen ausgeübte legislative Tätigkeit hin untersucht. Im letzten Kapitel des zweiten Teiles ordnet der Verfasser dieses Material fünf verschiedenen Kategorien zu, darunter dem verbreiteten Verfahren der stillschweigenden Zustimmung der Mitgliedstaaten einer Organisation (Opting-out) und dem Verfahren der ausdrücklichen Zustimmung (Contracting-in). Die Aufmerksamkeit, die der Verfasser den Sicherheitsratsresolutionen 1373 (Terrorismusbekämpfung) und 1540 (Verbreitung von Massenvernichtungswaffen) widmet, ist verständlich, und es ist auch richtig herauszustellen, dass der Sicherheitsrat mit den beiden auf Kapitel VII der Charta gestützten Resolutionen erstmals allen Mitgliedstaaten allgemeine Pflichten auferlegt hat, wie sie die Staaten zuvor nur in völkerrechtlichen Verträgen übernommen haben. Dennoch bleibt abzuwarten, ob der Rat den in Folge der terroristischen Anschläge vom September 2001 eingeschlagenen Weg fortsetzen wird. Selbst in diesem Fall wäre die ›Ersatzgesetzgebung‹ nur sektoriell, nämlich eine auf das Mandat der Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens beschränkte. Einstweilen wird die Rechtsetzung der Sonderorganisationen der Hauptanwendungsfall internationaler Sekundärrechtsetzung bleiben.

Im dritten und anspruchsvollsten Teil des Buches (S. 180–221) unternimmt es Aston schließlich, die schon angesprochene Bedeutung der Sekundärgesetzgebung für das allgemeine Völkerrecht herauszuarbeiten. Im ersten Kapitel fragt er unter Anwendung eines von Eric Stein entworfenen Katalogs normativ-institutioneller und sozio-empirischer Faktoren nach der Bedeutung solcher Gesetzgebung für die ›Integrationskraft‹ einer internationalen Organisation – und damit auch für die Institutionalisierung der internationalen Beziehungen generell – und kommt zu dem naheliegenden Ergebnis, die Sekundärgesetzgebung sei einerseits »eine wichtige Determinante zur Bestimmung der von einer internationalen Organisation ausgehenden Integrationskraft«, andererseits aber »bei weitem nicht der alleinige Bestimmungsfaktor« (S. 189).

Im zweiten Kapitel wird das Spannungsverhältnis der Sekundärgesetzgebung zum völkerrechtlichen Konsensualprinzip untersucht. Es gelingt dem Verfasser hier nicht ganz, seine kenntnisreichen Ausführungen über Konturen einer verfassungsartigen Gemeinschaftsdisziplin im Völkerrecht der Gegenwart überzeugend für sein Spezialthema fruchtbar zu machen. Das liegt zum Teil an der Zögerlichkeit, mit der er die Idee einer Verfassung der internationalen Gemeinschaft aufnimmt (er bevorzugt stattdessen den undeutlichen Begriff einer ›Verfastheit der Staatengemeinschaft‹). Hält man aber an dem Grundaxiom der staatlichen Souveränität fest, so

lässt sich für die Sekundärgesetzgebung der internationalen Organisationen im Hinblick auf das Konsensualprinzip nicht viel mehr sagen, als dass sie mit diesem Prinzip vereinbar ist, soweit sie von dem Gründungsvertrag der betreffenden Organisation getragen wird, dem die Staaten durch ihren Beitritt zugestimmt haben (S. 211 f., 221) – auch wenn dieses abgeleitete Einverständnis eine Rechtsfiktion ist (insbesondere dann, wenn sich die Auslegung des Gründungsvertrags durch die spätere Praxis der Organisation geändert hat). Im kurzen dritten Kapitel behandelt der Autor schließlich die Frage, ob das von einer internationalen Organisation geschaffene sekundäre Recht als eigenständige formale Rechtsquelle des Völkerrechts begriffen werden muss. Tomuschat folgend, bejaht Aston diese Frage (S. 219).

In seiner Schlussbetrachtung schreibt der Verfasser, in einem Zeitalter intensiver globaler Interdependenz könnten die herkömmlichen Methoden völkerrechtlicher Normsetzung (Vertrag und Gewohnheitsrecht) mit den sozialen Realitäten häufig nicht mehr Schritt halten. Die notwendige Flexibilisierung und Beschleunigung der internationalen Rechtsetzung werde zu einem verstärkten Rekurs auf die Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen führen (S. 225). Das ist eine plausible Prognose, welche die praktische und völkerrechtswissenschaftliche Bedeutung der Arbeit Atons nur unterstreicht.

lange nicht überwunden. Was Bush vor der Generalversammlung als Untergangsszenario an die Wand malte, hat daher jenseits des konkreten Falles einen ernstesten und bedrohlichen Hintergrund: Es geht schlicht um die Frage, ob multilaterale Institutionen als adäquates Mittel zur Konfliktlösung und zur Bewältigung globaler Herausforderungen betrachtet werden, oder ob sie im Gegenteil als hinderlich bis kontraproduktiv gelten.

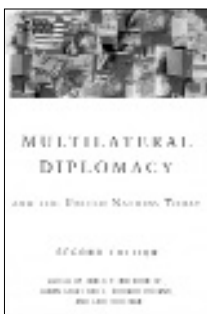
Die Geschichte der Diplomatie wird gemeinhin unterteilt in die Phase der ›alten‹ oder ›bilateralen Diplomatie‹, die ihren Zenit im 19. Jahrhundert erreichte, und der ›neuen‹ oder ›multilateralen Diplomatie‹, die nach dem Zweiten Weltkrieg zu blühen begann und die Welt seither mit einem Netz internationaler Institutionen überzogen hat. Bilaterale Beziehungen sind deswegen nicht obsolet geworden, sie spielen selbst in den Vereinten Nationen eine wichtige Rolle, denn die UN werden kräftig zur Pflege derselben genutzt. Aber die so genannten Internationalisten vertreten die Ansicht, dass der Weltfrieden, dass soziale und wirtschaftliche Sicherheit sich am besten durch ergänzende multilaterale Beziehungen sichern ließen. Die ›Traditionalisten‹ oder ›Realisten‹, die derzeit vor allem in den USA zu finden sind, erachten die Vereinten Nationen hingegen bestenfalls als verlängerten Arm der nationalen Außenpolitik oder als ›effektives Werkzeug‹ amerikanischer Diplomatie, wie der legendäre republikanische Senator, Jesse Helms, es vor Jahren formulierte. Dort wo das Werkzeug versagt (die Völkergemeinschaft abweichende Meinungen vertritt), wird es beiseite gelegt. Dadurch entsteht ein Grundkonflikt in der internationalen Politik, der noch nicht gelöst ist, wie sich zuletzt beim 60. Jubiläum der Vereinten Nationen zeigte. Dagegen helfen auch alle Argumente, eine globale Welt brauche globale politische Strukturen (ohne den Nationalstaat als zentrale Machteinheit aufzulösen) herzlich wenig. Solange der Glaube vorherrscht, mit unilateralen Aktivitäten ließen sich nationale (Supermacht-)Interessen besser wahren, wirken alle Aufrufe zu internationaler Zusammenarbeit hilflos.

Diesem Grundkonflikt zwischen Realisten und Multilateralisten kann auch das vorliegende Buch nicht entrinnen, obwohl es ihn anschaulich beschreibt. Zwar ist klar, dass die Autoren – immerhin an die 20 –, die sich in Essays dem Thema aus unterschiedlicher Richtung nähern, alle eher den Multilateralisten zuzuordnen sind, aber auch sie reagieren im Grunde ratlos auf die Weltmachtallüren der Vereinigten Staaten. Von der Themenpalette her indessen lässt das Buch kaum Wünsche offen: Es prüft neben einer politiktheoretischen Analyse über den Multilateralismus schlechthin dann konkreter, welche Rolle die Vereinten Nationen bei der Wahrung des Weltfriedens gespielt haben und künftig spielen sollten. Tenor aller Beiträge dazu ist, dass man einen

Realisten versus Multilateralisten

Friederike Bauer

Totgesagt waren die Vereinten Nationen schon häufiger. Zuletzt stellte der amerikanische Präsident, George W. Bush, ihre Relevanz hoch offiziell in Frage, als er im Herbst 2002 vor der UN-Generalversammlung um Unterstützung für den Irak-Krieg warb und bei Ausbleiben davor warnte, die Weltorganisation werde in die Bedeutungslosigkeit versinken: »Wir schufen den UN-Sicherheitsrat, damit unsere Beratungen – anders als im Völkerbund – mehr als bloßes Reden und unsere Resolutionen mehr als bloße Wünsche sind«, sagte er damals. Die später als ›Völkerbundsyndrom‹ beschriebene Drohung machte Bush zwar nicht wahr, sondern suchte im Gegenteil wieder zunehmend den Beistand der Völkergemeinschaft gerade für Irak. Aber weil die grundsätzliche Kritik bestehen bleibt, ist die Existenzkrise für die Weltorganisation deshalb noch



James P. Muldoon, Jr., et. al. (Eds.):

Multilateral Diplomacy and the United Nations Today. Second Edition

Boulder, Colo.: Westview Press 2005
341 S., 28 US-Dollar