

BUCHBESPRECHUNGEN

Bruno Simma (Hrsg.)

Charta der Vereinten Nationen

Kommentar. Herausgegeben von Bruno Simma, in Gemeinschaft mit Hermann Mosler, Albrecht Randelzhofer, Christian Tomuschat und Rüdiger Wolfrum, C.H. Beck Verlag, München 1991, CX, 1218 Seiten, Leinen, DM 398,--

Seit langem ist ein handlicher, die neuere UNO- und Völkerrechtspraxis berücksichtigender Kommentar zur UN-Charta erwartet worden. Nun ist er da, und das Ergebnis kann sich wirklich sehen lassen: 59 Autoren haben sich unter der Herausgeberschaft des Münchener Völkerrechtlers Bruno Simma zusammengefunden und haben 111 Artikel der UN-Charta im Lichte ihrer nun 45jährigen Geschichte solide kommentiert. Drei Sonderkapitel (Auslegung, Entstehungsgeschichte und Friedenserhaltende Maßnahmen), die Verfahrensordnungen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates sowie zahlreiche in den Text eingestreute Tabellen und Übersichten ergänzen und vervollständigen den Kommentar auf vorbildliche Weise.

Das Projekt zu dem Kommentar ist schon 1984 in Angriff genommen worden. Damit sollten, wie es im Vorwort heißt, "juristische Pflöcke gegen die Entwicklung einer Abkehr von den Vereinten Nationen und eines Rückfalls in den Unilateralismus eingeschlagen werden".

Die Ausgangslage ist auch heute gültig, gültiger vielleicht als noch vor sieben Jahren. Zwar hat sich der Ost-West-Gegensatz entschärft und einer Form der Zusammenarbeit Platz gemacht, wie sie noch vor wenigen Jahren undenkbar erschien - es genügt, nur die Themenbereiche Afghanistan, Angola, Namibia, Äthiopien oder das INF-Abkommen zu nennen, um zu ermessen, welchen Qualitätssprung die internationale Lage in wenigen Jahren erfahren hat. Aber die Frage, ob damit "Weichen und Zeichen für eine in Zukunft gewichtigere und erfolgreichere Rolle der Vereinten Nationen bei der Wahrung von Frieden und Sicherheit gestellt sind", wie der Herausgeber noch im Juli 1990 meinte, konnte schon einen Monat später nicht mehr mit gleicher Überzeugung mit Ja beantwortet werden.

Das Versagen der UNO in der Kuwait-Krise und der Angriff der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten gegen Irak auf der Grundlage eines höchst zweifelhaften Mandates des Sicherheitsrates signalisieren jedenfalls deutlich die Gefahr eines Rückfalls in den Unilateralismus - eine Gefahr, der die Vereinten Nationen nach dem vorläufigen Ausscheiden der Sowjetunion als einer mit den USA in der Dritten Welt rivalisierenden Hegemonialmacht heute stärker als zu irgendeinem Zeitpunkt ihrer Geschichte ausgesetzt sind.

Der Herausgeber betont jedoch zu Recht die Flexibilität und Improvisationsgabe, mit denen die Vereinten Nationen unter widrigen Rahmenbedingungen durch Jahrzehnte hindurch die Voraussetzungen ihres politischen Überlebens erarbeitet haben. Die erst in der UNO-Praxis

entwickelte Neuschöpfung der "peace-keeping operations" war, insgesamt betrachtet, nicht nur erfolgreich in zahlreichen Einzelkonflikten, sondern bildete den Auftakt zu einer breiten Palette von UNO-Aktivitäten im Bereich der indirekten Friedenssicherung, zu der Konfliktprävention und "fact finding" ebenso zählen wie UNDP, Neukodifizierung des Seevölkerrechts oder die verschiedenen Instrumente eines verbesserten Menschenrechtsschutzes. Mit diesen Aktivitäten haben die Vereinten Nationen sich erst ihr Profil gegeben. Aus diesem Grunde werden die universellen Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen nach wie vor als maßgeblich anerkannt und ihre Notwendigkeit stets betont. Aus demselben Grund ist dem Herausgeber auch zuzustimmen, wenn er die gegen die Vereinten Nationen vorgebrachte Kritik, die UNO-Prinzipien seien durch die häufige Verletzung des Gewaltverbotes bloße Sollensätze geblieben, denen keine echte Rechtsverbindlichkeit zukomme, zurückweist und diese Kritik an jene Staaten weiterreicht, welche die als richtig erkannten und von allen Mitgliedstaaten der UNO förmlich anerkannten Grundsätze der Charta mißachten. Auf diesen Grundsätzen basieren Anlage und Aufbau des Kommentars der UN-Charta: Dem Benutzer soll ein "solide und umfassend dokumentiertes" Quellenwerk an die Hand gegeben werden, ein Nachschlagewerk, das vor allem die Staaten- und Organpraxis der Vereinten Nationen berücksichtigt.

Der Herausgeber verfolgt mit dem Kommentar ein weiteres Ziel: Es soll eine Lücke schließen, die dadurch entstanden ist, daß die deutsche Völkerrechtsdoktrin den Vereinten Nationen ihre Aufmerksamkeit relativ zögernd und bisher relativ spärlich zugewandt hat. Darin ist ihm zuzustimmen, allerdings sollten die Gründe dafür auch genannt werden: Die deutsche Doktrin und ihre Hauptvertreter haben nie einen Hehl aus ihrer Antipathie gegen Völkerbund, Kriegsverbot und internationale Friedenssicherung gemacht. Näher als der Gedanke der kollektiven Sicherheit auf der Grundlage zwischenstaatlicher Institutionen lag ihnen der Gedanke der militärischen Macht und des *fait accompli*, der es ihnen erlaubte, Visionen von "deutscher Weltgeltung" auch gegen internationalen Widerspruch den Anschein von Rechtmäßigkeit zu geben. Nach 1933 haben sich diese "Völkerrechtslehrer" nur allzu gern in den Dienst des NS-Regimes nehmen lassen, um solche Ansprüche auf jede nur denkbare Weise "juristisch" zu untermauern. Im Chor der machtbesessenen deutschen Völkerrechtsdoktrin - für die deutsche Staatsrechtslehre galt dasselbe - waren Anhänger der Völkerbundidee, wie Schücking, Wehberg oder Barandon, Außenseiter. Sie gehörten zu den vielgescholtenen "Pazifisten", die von der "Zunft" nicht ernstgenommen wurden. Nach 1945 änderte sich an dieser Einstellung nichts grundsätzlich: Dem leidenschaftlichen Kampf gegen den Völkerbund und dem Gedanken der kollektiven Sicherheit folgte kein ebenso leidenschaftliches Engagement für die Vereinten Nationen, saßen doch die "belasteten" Völkerrechtslehrer nach wie vor auf deutschen Lehrkanzeln. Sie publizierten fleißig, aber an echten Sinneswandel dachten sie dabei nicht. Jedenfalls hat eine Auseinandersetzung mit der NS-Völkerrechtsdoktrin von dieser Seite nicht stattgefunden: In deutschen

Völkerrechtszeitschriften wird man vergeblich danach suchen. Wer sich hierzu kundig machen will, muß im American Journal of International Law nachlesen.¹

Der Charta-Kommentar will juristisches Hilfsmittel in der Anwendung und Auslegung der Charta-Artikel sein. Diesen Anspruch haben Herausgeber und Autoren sehr ernst genommen, denn die UN-Charta ist keine mit einem innerstaatlichen Gesetz vergleichbare Kodifikation, über deren Anwendung und Auslegung im Wege eines richterlichen Urteilsspruchs verbindlich entschieden wird. Wegen der engen Bindung der Charta an das staatliche Interesse im internationalen Kontext ist die UN-Charta schon eher mit einer staatlichen Verfassung auf eine Stufe zu stellen, aber auch dieser Vergleich hinkt: Über die Ausbalancierung zwischen Verfassungsbefehl und politischer Programmaussage entscheidet in letzter Instanz ein Verfassungsgericht - eine in der aus autonomen Rechtsgenossen zusammengesetzten Staatengemeinschaft ganz untypische Situationsbeschreibung.

Der Herausgeber hat aus diesem Grunde dem eigentlichen Kommentarteil ein Kapitel vorangestellt, in dem auf die besonderen Anforderungen an die Auslegung der Charta eingegangen wird. Nicht alle Schwierigkeiten lassen sich indes über dieses Einführungskapitel lösen. Welche Probleme die Charta aufwerfen kann, zeigt anschaulich die Bearbeitung des Art. 27, der das Veto-Recht der fünf ständigen Vertreter im Sicherheitsrat regelt. Die völkerrechtliche Einordnung dieser sog. "Jalta-Formel" in das Gesamtsystem der UNO wird so, wie Simma und Brunner sie vorgenommen haben, kaum auf einhellige Zustimmung stoßen. Beide Bearbeiter sehen zwar mit einem gewissen Recht in der Formel eine *conditio sine qua non* für das Zustandekommen der UN-Charta. Ob daraus aber bereits auf eine "Ewigkeitsgarantie", wie dies von der deutschen Verfassungslehre für den Art. 79 Abs. 3 GG angenommen wird, gefolgert werden kann, mit dem Ergebnis, daß ein Angriff auf Art. 27 das gesamte UN-System zum Einsturz bringen würde, mag füglich bezweifelt werden. Während des zweiten Golfkrieges ist die Forderung nach einer Revision des Art. 27 von verschiedenen Seiten gerade mit dem Argument begründet worden, daß das Veto-Recht der privilegierten Sicherheitsratsmitglieder nicht mehr zeitgemäß sei, sei es nicht in jedem Fall einer Kollektivaktion die erforderliche Beteiligung der Vereinten Nationen sicherstelle. Diese Forderung zielt auf Anpassung, nicht auf Zerstörung des UN-Systems.

Auch das zweite Einführungskapitel, in dem die Organisationsgeschichte der UNO behandelt wird, dient in gewissem Sinne der korrekten Auslegung der Charta. Jedenfalls ist die "historische" Auslegung eine von mehreren Auslegungsmethoden, die seit jeher im völkerrechtlichen Vertragsrecht praktiziert wird und anerkannt ist. Die Beschränkung der Beschreibung der Organisationsgeschichte der UNO auf die ersten 45 Jahre ihrer Tätigkeit erscheint darum nicht sonderlich glücklich. Grewe meint zwar, die UNO könne, anders als der Genfer Völkerbund, auch ohne ihre Vordenker und Vorläufer in ihrer Genesis begriffen werden. Der Bearbeiter übersieht jedoch dabei, daß der zentrale Gedanke des UN-Systems, die konkrete Ausgestaltung der kollektiven Sicherheit in Art. 39 ff., von den Gründungs-

¹ *Detlev Vagts*, International Law in the Third Reich, Am. Journal of Int'l. Law, vol. 84 (1990), S. 661-704.

vätern der UNO vor dem Hintergrund ihrer negativen Erfahrungen in der Anwendung der Kriegsverhütungsartikel 13 bis 15 und der Sanktionsbestimmung des Art. 16 der Völkerbundesatzung in die Charta eingeführt worden ist. Auch ist die Dekolonialisierung keine Erfahrung der UNO, sondern sie ist aus dem UN-Treuhandsystem heraus entwickelt worden, das im Mandatssystem des Völkerbundes seinen direkten Vorläufer hat. Und endlich geht ein Großteil der UN-Einrichtungen, die die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung und Förderung der internationalen Gemeinschaft zum Ziel hat, auf die höchst erfolgreiche Arbeit des Völkerbundes in diesen Bereichen zurück. Ein konziser Abriß der Völkerbundsgeschichte hätte deshalb dem Kommentar gut zu Gesicht gestanden. Der Benutzer des Kommentars hat jedoch die Möglichkeit, diese Lücke durch Rückgriff auf andere Hilfsmittel zu schließen, z.B. das "Handbuch Vereinte Nationen", das soeben in einer Neubearbeitung erschienen ist.²

Kritisch ist auch zu vermerken, daß das historische Einführungskapitel der fruchtbaren Suche nach den Autoren der *travaux préparatoires* zuviel Raum gibt, während zahlreiche Kontroversen zur Frage der Ausgestaltung der Charta (zur Integration der Regionaleinrichtungen in das kollektive Sicherheitssystem, zur Streitbeilegung und zur Frage des Obligatoriums, zum Gleichheitsprinzip, zur Unterscheidung der politischen und Interessenstreitigkeiten von den Rechtsstreitigkeiten) keine Erwähnung finden. Die Position der lateinamerikanischen Staaten, die zuletzt massiv auf die Textformulierung Einfluß genommen hatten, bleibt merkwürdig blaß und beschränkt sich auf einen Halbsatz. Gleches gilt für den in vielen Grundsatzfragen gewichtigen Gegensatz zwischen Roosevelt und Churchill. Manche Formulierung, wie "Viele (i.e. Regierungen) waren irritiert von dem, was sie über den Inhalt des von den 'Großen Drei' in Jalta erzielten Kompromisses gehört hatten", wird den Anforderungen an Präzision und Detailgenauigkeit, die der Kommentar an anderer Stelle durchaus erfüllt, nicht gerecht.

Die UNO versteht sich als eine internationale Staatenorganisation, deren primäre Aufgabe es ist, Kriege zu verhüten. Die völkerrechtliche Untersuchung internationaler Konflikte bis hin zum zwischenstaatlichen Gewaltakt setzt deshalb bei solchen Charta-Normen an, die diesem Ziel in erster Linie dienen. In der Charta kommen dafür in Frage: das Friedensgebot (Art. 2 Ziff. 3), das Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4), der Nichteinmischungsvorbehalt in die inneren Angelegenheiten (Art. 2 Ziff. 7), die Maßnahmenkompetenz des Sicherheitsrates für den Fall des Friedensbruches, der Aggression und der internationalen Friedensbedrohung (Art. 39) sowie der Vorbehalt des individuellen und des kollektiven Selbstverteidigungsrechts (Art. 51). Dazu kommen die besonderen Kategorien, die die UNO abweichend von der Charta in der Praxis entwickelt hat und die unter dem Begriff "peace-keeping operations" allgemeine Anerkennung gefunden haben. Die konkrete Bearbeitung dieser Artikel und Kategorien weist eine breite Palette unterschiedlichen Materials aus, Lehrmeinungen, Staatenpraxis, Organpraxis und Rechtsprechung, so daß der Benutzer des

2 Handbuch Vereinte Nationen, hrsg. von *Rüdiger Wolfrum*, 2., völlig neubearb. Aufl., München 1991.

Kommentars die unterschiedlichsten Konfliktsituationen zu subsumieren und zu qualifizieren in der Lage ist. Hervorzuheben ist, daß die Bearbeiter immer bemüht sind, in der Kommentierung die Schranken gegenüber einer rein politischen Aussage nicht zu verwischen, auch wenn die konkrete Frage je nach Zeit und Umständen, in die der konkrete Konflikt einzubetten ist, von ihnen unterschiedlich beantwortet wird.

Nicht immer werden dabei die Akzente richtig gesetzt. Ermacora beispielsweise bemüht sich, das Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 7 sowohl von der Praxis als auch von der Doktrin her auszuleuchten, berücksichtigt aber zu wenig die neuere Rechtsentwicklung in der Frage der Menschenrechte. Gerade sie aber läßt den Begriff der Intervention seit der Verabschiedung der Schlußakte von Helsinki (1975) in einem veränderten Licht erscheinen. Der Umstand, daß der "Repertory of practice" der Vereinten Nationen nunmehr seit Jahrzehnten auf seine Fortführung wartet, sollte eigentlich kein Hinderungsgrund sein, auch die neuere Entwicklung in die Kommentierung einzubeziehen. Auch fehlt ein Hinweis auf das Nicaragua-Urteil des Internationalen Gerichtshofes, das in der umstrittenen Frage der Zulässigkeit der Intervention in fremde Bürgerkriege eine Klärung gebracht hat. Ein Verweis auf das Urteil in der Kommentierung zu Art. 2 Ziff. 4 fehlt. Überhaupt hätte man sich in größerem Umfang Querverweisungen gewünscht, z.B. in der Frage der Menschenrechte unter Art. 2 Ziff. 7 eine Verweisung auf Art. 62 (dort Rd.No. 24-28) und Art. 68 (dort Rd.No. 87-91) und in der Frage der Einmischung in fremde Bürgerkriege als Problem des Art. 2 Ziff. 7 eine Verweisung auf Art. 2 Ziff. 4 (dort Rd.No. 25-33).

Die Kommentierung des Gewaltverbotes und des Vorbehaltes der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (Art. 2 Ziff. 4 und Art. 51) durch Randalzhofer geben den gegenwärtigen Meinungsstand im großen und ganzen angemessen wieder, doch wird die Staatenpraxis dabei zu summarisch behandelt. Während auf überholte Interventionsdoktrinen (Breschnew-Doktrin) zu weitschweifig eingegangen wird, finden moderne Interventionsbeispiele kaum oder keine Erwähnung (US-Interventionen in Grenada und Panama, sowjetische Intervention in Afghanistan), obgleich sich der Sicherheitsrat mit ihnen befaßt hat. Keine Erwähnung findet auch der Falkland-Krieg, obgleich er das moderne Beispiel eines klassischen Angriffskrieges gewesen ist (im Register wird man dazu auf Art. 51 Rd.No. 24 verwiesen, sucht aber an der angegebenen Stelle vergebens!). Vergeblich wird man auch in Randalzhofers Kommentierung den Vietnam-Krieg suchen. Obgleich dieser Krieg am Sicherheitsrat vorbei geführt wurde, sind die heute überwiegend anerkannten Grenzen des Rechts der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung erst in der öffentlichen Auseinandersetzung um die Rechtmäßigkeit des amerikanischen Engagements in Vietnam gezogen worden. Mit kritischen Augen wird man auch Randalzhofers Kommentierung in der Frage der strafrechtlichen Verantwortung des einzelnen für Verletzung des Gewaltverbotes lesen müssen (Art. 2 Ziff. 4, Rd.No. 62). In der Völkerrechtslehre - ausgenommen die deutsche Lehre, die sich die Argumentation der Nürnberger Strafverteidiger zueigen gemacht hat - wird nicht angenommen, daß das Londoner Protokoll vom 8. August 1945 nicht Völkerrecht sei und daß die darauf basierenden Urteile gegen die Hauptkriegsverbrecher des NS-Regimes wegen des Verbrechens des Angriffskrieges unter Bruch des

Völkerrechts zustandegekommen seien.³ An dieser Stelle wäre auch ein Hinweis auf die inzwischen sehr weit gediehenen Arbeiten der International Law Commission zur Einführung einer allgemeinen Individualhaftung für Verstöße gegen das Aggressionsverbot angebracht gewesen.

Gelegentlich stößt sich der Benutzer des Kommentars an widersprüchlichen Aussagen der Bearbeiter. Es muß irritieren, wenn Tomuschat aus Art. 2 Ziff. 3 und aus Gewohnheitsrecht eine Pflicht der Staaten zur friedlichen Streitbeilegung ableitet, Art. 2 Ziff. 3, Rd.No. 2, 8, 9), Randalhofer hingegen zum gegenteiligen Ergebnis kommt (Art. 2 Ziff. 4, Rd.No. 63). Widersprüche in einer so gewichtigen Frage bedürfen eingehender Erklärung. Hier zeigen sich die besonderen Schwierigkeiten, vor die ein Herausgeber gestellt wird, der nicht, wie noch die Herausgeber älterer Kommentare, z.B. zur Völkerbundssatzung (Schücking-Wehberg) und zur UN-Charta (Goodrich-Hambro), oder die Herausgeber des neuen französischen Kommentars zur UN-Charta (Cot-Pellet), das Unternehmen der Bearbeitung in der eigenen Hand behalten, sondern auf eine Vielzahl von Autoren verteilt hat.

Die hier angestellten kritischen Erörterungen könnten den Eindruck erwecken, als erfülle der Charta-Kommentar die an ihn gestellten Erwartungen nur unzureichend. Einem solchen Eindruck möchte der Rezensent vehement entgegentreten. Schon die auf 1200 Seiten ausgebreitete Materialfülle machen den Kommentar zu einem unverzichtbaren Ratgeber in allen Fragen, die mit der UN-Charta und der Praxis der Vereinten Nationen in Zusammenhang gebracht werden können. Er befriedigt das erste Informationsverlangen, gleich ob für Zwecke des Studiums oder der Praxis, auf eine Weise, die es erlaubt, ein abgegriffenes Wort hier zu Recht zu benutzen: Der Charta-Kommentar schließt eine Lücke.

Hermann Weber

Marcel Brus, Sam Muller, Serv Wiemers (eds.)

The United Nations Decade of International Law: Reflections on International Dispute Settlement

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1991, pp. viii, 160 pp., hardcover, £ 43.50

In December 1989 the General Assembly of the United Nations proclaimed the 1990s as the "United Nations Decade of International Law".¹ The aims of the Decade are: to promote the acceptance of and respect for the principles of international law; to promote peaceful settlement of disputes between states; to encourage the progressive development

³ Vgl. dazu neuestens: *The Nuremberg Trial and International Law*, ed. by *George Ginsburgs* and *V.N. Kudriatsev*, Dordrecht etc. 1990.

¹ UNGA Res. 44/23, 17 December 1989.