

ANALYSEN UND BERICHTE

Staatliche Souveränität und die neue Rolle des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen¹

Von *Jost Delbrück*

Einleitung

Die Souveränität der Staaten - wie immer verstanden und wem immer als Träger zugeordnet - bildet seit der Entstehung des modernen Territorialstaates einen Grundpfeiler der internationalen Ordnung. Sowohl das sog. klassische Völkerrecht als auch die Kodifikation der Grundprinzipien der modernen Völkerrechtsordnung in der Charta der VN (ChVN) haben den Schutz der Souveränität zu einem zentralen Regelungsgegenstand gemacht.² So bekennt sich die Staatengemeinschaft in Art. 2(1) ChVN zur "souveränen Gleichheit" der Staaten als Grundlage der Organisation der Vereinten Nationen (OVN). Ihrem Schutz dienen das umfassende Gewaltverbot des Art. 2(4) und das Interventionsverbot des Art. 2(7) ChVN. Anders jedoch als das klassische Völkerrecht enthält das Recht der ChVN deutliche Ansätze zu einer bedeutsamen Einschränkung des Souveränitätsprinzips. Es sieht die Möglichkeit vor, daß der Sicherheitsrat verbindliche Entscheidungen unter Kapitel VII ChVN

- 1 Ausgearbeitete Fassung eines als dritte "Herbert Krüger-Gedächtnisvorlesung" auf der Jahrestagung 1992 des Arbeitskreises für Überseeische Verfassungsvergleichung in Gera gehaltenen Vortrags.
- 2 Vgl. dazu näher *Georg Dahm / Jost Delbrück / Rüdiger Wolfrum*, Völkerrecht, 2. völlig neubearbeitete Aufl., Berlin 1989, Bd. I/1, S. 214 ff.; *Helmut Steinberger*, Sovereignty, in: Encyclopedia of Public International Law (hrsg. von *Rudolf Bernhardt* u.a.), Teilband 10 (1987), S. 397 ff.; *Walter Rudolf*, Wandel des Staatsbegriffs im Völkerrecht, Heft 4 der Schriftenreihe des Walther-Schücking-Kollegs (hrsg. von der Gesellschaft zur Förderung der Forschung und Lehre am Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel e.V.), Bonn 1986; aus staatstheoretischer Sicht *Herbert Krüger*, Souveränität und Staatengemeinschaft, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 1 (1957); ders., Allgemeine Staatslehre, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966; zusammenfassend *Delbrück*, Souveränität und Nationalstaat, in: *Hans-Peter Schwarz* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Außenpolitik, München/Zürich 1975, S. 669 ff.; aus rechtshistorischer Sicht *Dietmar Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 2. Aufl., München 1992, S. 144 ff.

z.B. gegenüber Aggressoren trifft, die auszuführen sich die Mitgliedstaaten mit ihrem Beitritt zur Organisation verpflichten (Art. 25 ChVN)³. Selbst Nichtmitgliedstaaten soll die OVN anhalten dürfen, in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Organisation zu handeln, soweit dies für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist - eine (allerdings umstrittene) Abweichung vom Verbot des Vertrages zu Lasten Dritter⁴. Auch ist unverkenbar, daß das Engagement der OVN für den internationalen Schutz der Menschenrechte, wie es in der Präambel, in Art. 1 Ziffer 3 und in Art. 55 lit.c ChVN zum Ausdruck kommt, seinem Grunde nach auf eine Beschränkung der einzelstaatlichen Souveränität zielt, indem das nach klassischer Völkerrechtslehre der souveränen Entscheidung der Staaten unterliegende Bürger-Staat-Verhältnis jedenfalls auch internationaler Verantwortung unterworfen wird. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß Art. 2(7) ChVN Maßnahmen des Sicherheitsrates, die dieser nach Kapitel VII ChVN ergreift, von dem nach der ChVN grundsätzlich geltenden Interventionsverbot ausnimmt.

Diese hier zunächst grob geschilderten Beschränkungen der staatlichen Souveränität der Mitgliedstaaten der OVN, die in der Praxis der politischen Hauptorgane in einer fortschreitenden Lockerung des Interventionsverbotes zugunsten des Rechts der OVN, zumindest bei schweren Menschenrechtsverletzungen in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzutreten, zum Ausdruck gekommen sind, wurden allerdings von der Weltöffentlichkeit nur wenig zur Kenntnis genommen. Vorrangig wurden Maßnahmen der OVN als wenig effizient wahrgenommen. Sie galten als vom Ost-West-Konflikt gelähmt.⁵ Umso größer war die Überraschung, aber auch die Kritik, als die OVN auf Beschuß des Sicherheitsrates mit scharfen Sanktionen gegen den Irak nach dessen Aggression gegen Kuwait und wegen der mörderischen Verfolgung der Kurden und anderer Minderheiten im Irak vorging, die schließlich auch die Anwendung militärischer Gewalt einschlossen. Kritiker halten diese Maßnahmen bis heute für einen Verstoß gegen die ChVN, die Überraschten sprachen von einer neuen Rolle des Sicherheitsrates.⁶

3 Vgl. dazu näher *Delbrück*, Kommentierung von Artikel 25, in: *Bruno Simma* u.a. (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen - Kommentar, München 1991, insbes. Rdz. 8 ff.

4 Eine Verpflichtung Dritter, d.h. von Nichtmitgliedstaaten aus Art. 2(6) nimmt z.B. *Hans Kelsen*, The Law of the United Nations, London 1951, S. 410 f., an; im Grundsatz anders *Georg Dahm*, Völkerrecht, Bd. 2, Stuttgart 1961, S. 182 f., der allerdings im einzelnen danach differenziert, ob die von Art. 2(6) für Nichtmitgliedstaaten verbindlich erklärten Prinzipien solche auch des allgemeinen Völkerrechts und damit ohnehin für alle Staaten verbindlich sind oder nicht. In diesem Sinne ebenfalls differenzierend *Wolfgang Graf Vitzthum*, Kommentierung zu Art. 2(6), in *Simma* u.a. (Fn. 3).

5 Zur Einstellung der deutschen Öffentlichkeit zu den OVN in den einzelnen Perioden der Nachkriegszeit vgl. *Delbrück*, Deutschland und die Vereinten Nationen - Rückschau und Perspektiven, in: *Ernst Koch* (Hrsg.), Die Blauhelme - Im Einsatz für den Frieden, Frankfurt/M. u. Bonn 1991, S. 211 ff. (213 f.).

6 Zu Reaktionen z.B. auf das Eingreifen der OVN im Irak-Kuwait-Konflikt in der politischen und völkerrechtlichen Publizistik vgl. etwa *Michael Bothe*, Die Golfkrise und die Vereinten Nationen,

Inzwischen hat der Sicherheitsrat eine ganze Reihe von Beschlüssen gefaßt, die - in ihren Auswirkungen weniger dramatisch als im Irak-Kuwait-Konflikt - eine deutliche Bereitschaft zeigen, in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten einzutreten, wenn es die Wahrung des Weltfriedens und/oder der Schutz elementarer Menschenrechte erfordern.⁷ Diese Entwicklung gibt Anlaß der Frage nachzugehen, ob und inwieweit sie mit der Gewährleistung der "souveränen Gleichheit" (Art. 2(1) ChVN) im Einklang steht und ob die Fortsetzung dieser Politik des Sicherheitsrates im Hinblick auf die veränderte politische Weltlage nicht nur möglich, sondern sogar auch geboten sein kann. Wäre diese Frage positiv zu beantworten, so gilt es schließlich zu fragen, welche rechtlichen Maßstäbe der Sicherheitsrat - oder gegebenenfalls auch regionale Sicherheitsinstitutionen - bei ihren Entscheidungen zugrunde zu legen haben; dies nicht nur im Hinblick auf die Vermeidung von Entscheidungen und Maßnahmen internationaler Organisationen, die allein politischer Opportunität entspringen, sondern auch, um dem weiterhin verpflichtenden Bekenntnis zur staatlichen Souveränität soweit wie möglich und erforderlich Rechnung zu tragen. Die nachfolgende Behandlung der genannten Fragen wird somit in drei Schritten vorzunehmen sein: Nach einer Darstellung des geltenden Rechts im Hinblick auf die Gewährleistung staatlicher Souveränität und deren bisher zulässige Beschränkung (I) wird in einem zweiten Schritt eine geraffte Analyse der gegenwärtigen und zu erwartenden Konfliktlagen vorzunehmen und werden die daraus folgenden rechtlichen und politischen Konsequenzen für die organisierte Staatengemeinschaft aufzuzeigen sein (II). In einem abschließenden dritten Schritt gilt es, die zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten der organisierten

in: Demokratie und Recht 19 (1991), S. 2 ff.; *Thomas Franck / Faiza Patel*, UN Police Action in Lieu of War: "The Old Order Changes", in: American Journal of International Law (AJIL) 85 (1991), S. 63 ff.; *Lawrence Freedman*, The Gulf War and the New World Order, in: Survival 33 (1991), S. 195 ff.; *Oscar Schachter*, United Nations Law in the Gulf Conflict, in: AJIL 85 (1991), S. 452 ff.; *Karl Josef Parisch*, Von der Souveränität zur Solidarität: Wandelt sich das Völkerrecht?, in: Europäische Grundrechtezeitschrift 18 (1991), S. 469 ff.; *Ursula Heinz / Christiane Philipp / Rüdiger Wolfrum*, Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der U.N. Charta, in: Vereinte Nationen 39 (1991), S. 121 ff.; *Lothar Rühl*, Pattsituation in der Golfkrise, in: Europa-Archiv (EA) 22 (1990), S. 663 ff.; *Burns H. Weston*, Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy, in: AJIL 85 (1991), S. 522 ff.

7 Vgl. die Aufstellung und den Text einschlägiger Resolutionen des Sicherheitsrates, in: United Nations Security Council resolutions relating to the situation between Iraq and Kuwait, hrsg. vom United Nations Department of Public Information Doc. DPI/1104/Rev.3 - 41183 - December 1991; ferner Resolution SR Res. 688 v. 5. April 1991, Text in: International Legal Materials (ILM) 30 (1991), S. 858 ff.; Resolution SR Res. 713/1991 v. 25. September 1991 (Jugoslawien); zu weiteren dem Menschenrechtsschutz dienenden Interventionen des Sicherheitsrates vgl. Central America: Efforts Towards Peace: Report of the Secretary General, U.N. SCOR, 46th Session, U.N. Doc. S/22494 und Corr. 1 (1991) - betr. El Salvador -, sowie die Ausführungen des Generalsekretärs Perez de Cuellar vor der Pariser Friedenskonferenz für Kambodscha über den Einsatz von Blauhelmen in Kambodscha zur Wiederherstellung der inneren Ordnung, wiedergegeben in U.N. Weekly 7 (1991), Nr. 44, S. 2.

Staatengemeinschaft zu benennen und die rechtlichen Maßstäbe für ihre Nutzung unter Berücksichtigung der staatlichen Souveränität zu entwickeln.

I. Souveränität und ihre Beschränkung nach geltendem Völkerrecht

1. Blickt man zurück auf die Zeit der Entstehung des modernen Territorialstaates, so wird unschwer deutlich, in welchem Maße das Prinzip staatlicher Souveränität einen integralen Topos der Staatsbildung darstellte. Nach außen dient die Forderung nach Anerkennung der Souveränität der Landesherren ihrer Emanzipation von Kaiser und Papst, nach innen der Befriedung des sich herausbildenden Staatsvolkes durch die Zentralisierung und Monopolisierung der Herrschaftsmacht. Jean Bodin gilt als der Staatstheoretiker, der in seinen *Six Livres de la République* nicht nur die sich in der realen Welt der Politik vollziehenden Entwicklungen zur inneren und äußeren Souveränität seines eigenen Landes erkannt, sondern auch durch die Artikulation dessen, was seiner Vorstellung nach Souveränität bedeuten mußte, die Durchsetzung des Prinzips nachhaltig befördert hat.⁸ Im Westfälischen Frieden von 1648 finden politische Praxis und die Theorie der Souveränität zusammen: Die Souveränität, die *suprema potestas* der Landesherren, wird völkerrechtlich anerkannt. Damit ist rechtlich gesehen die Emanzipation der landesherrlichen Territorien gegenüber Kaiser und Papst vollzogen. Der Schritt zur inneren Souveränität, d.h. die Etablierung der einen höchsten, unabgeleiteten Staatsmacht⁹ wird in z.T. blutigen Auseinandersetzungen zwischen Landesherren und Ständen in den dem Frieden von Münster und Osnabrück folgenden Jahrzehnten getan. Das 18. Jahrhundert sah dann zunächst die langsame Ablösung der Vorstellung der Souveränität des Fürsten durch die im aufgeklärten Absolutismus entwickelte Vorstellung, daß der Staat nicht mit der Person des Landesherren identisch ist, also die Souveränität nicht dem Landesherren als Person, sondern - wie es Friedrich II. von Preußen formuliert haben soll - als dem "ersten Diener seines Staates" zukam. Mit der französischen Revolution kommt dann die schon bei Althusius (1557-1638)¹⁰ und - noch über einhundert Jahre früher - bei Nikolaus von Kues¹¹ anklingende Idee der Souveränität des

8 Vgl. hierzu und zum folgenden Krüger (Fn. 2); Willoweit (Fn. 2), S. 145 f. m.w.N.

9 Krüger, Allgemeine Staatslehre (Fn. 2), S. 114, spricht plastisch vom "zuhöchst sein" der Staatsgewalt nach außen (völkerrechtliche Souveränität) und nach innen (staatsrechtliche Souveränität).

10 Althusius hat entsprechende Gedanken in der Schrift "Politica methodice digesta" (1603/1614) entwickelt, vgl. dazu zusammenfassend Reinhold Zippelius, Geschichte der Staatsideen, 2. durchgesehene Aufl., München 1973 (1971), S. 97 ff.

11 Die Kernsätze zu seiner Gesellschaftstheorie finden sich im Vorwort zum dritten Buch von "De concordantia catholica": "Legis autem latio per eos omnes, qui per eam stringi debent, aut maiorem partem aliorum electione fieri debet, quoniam ad commune conferre debet et quod omnes tangit, ab omnibus approbari debet, et communis diffinitio ex omnium consensu aut maioris partis solum elicetur. Nec potest ecusation de oboedientia legum sibi tunc locum vindicare, quando quisque sibi ipsi legem condidit." ("Das Gesetz aber sollte von denen erlassen werden, die es verpflichtet, oder aber von der Mehrheit derer, welche von den Gesetzesunterworfenen gewählt worden sind. Denn

Volkes zum Durchbruch. Von ihm geht alle Staatsgewalt aus.

Bezogen auf die hier zu behandelnde Problematik bedeuten die kurz geschilderten Entwicklungen, daß das Prinzip der Souveränität als solches nicht mehr bestritten ist, sondern daß die politischen Auseinandersetzungen allein um die richtige Zuordnung der Souveränität, d.h. um den jeweiligen Träger der Souveränität geführt werden. Souveränität erscheint seit dem Westfälischen Frieden bis zum Ende des 19. Jahrhunderts, unabhängig von der Staatsform, als konstitutives Merkmal moderner Territorialstaatlichkeit. So formuliert Jellinek in einer Art konzeptioneller Zusammenfassung der vorangegangenen Entwicklungen, unter denen namentlich die Hegelsche Hypostasierung des Staates hervorzuheben ist, daß der moderne Staat eine mit höchster, unabgeleiteter Herrschaftsmacht ausgestattete Gebietskörperschaft sei.¹² Auf der Ebene der operativen Völkerrechtsnormen drückt sich dieses Souveränitäts- und Staatsverständnis im *liberum ius ad bellum* und der nahezu vollständigen Mediatisierung der inneren Lebensvorgänge sowie des Individuums gegenüber der Ebene des Völkerrechts aus. Im Bereich der Politik führt die Dominanz des Souveränitätsdenkens zu Bemühungen zumindest der größeren Staaten um Autarkie, das heißt aber nichts anderes als um faktische Souveränität (Unabhängigkeit vom politischen und wirtschaftlichen Macht Einfluß dritter Staaten).

2. Diese das Prinzip der Souveränität verabsolutierenden Bestrebungen entsprechen aber schon im ausgehenden 19. Jahrhundert nicht mehr den realen Verhältnissen. Dramatische politisch-soziale und technologische Veränderungen hatten bereits zu dieser Zeit eine Reihe von Insuffizienzen des souveränen Territorialstaates deutlich gemacht. Die wachsende Internationalisierung der Märkte forderte auf vielen Gebieten internationale Kooperation, d.h. die Einbindung der Staaten in ein Netzwerk völkerrechtlicher Verträge, die - wenn auch nicht im strikt rechtlichen Sinne¹³, so doch aufgrund ihrer faktischen Wirkungen in Gestalt wachsender Interdependenz - Beschränkungen der Souveränität der Staaten mit sich brachten. Besonders illustrativ sind insoweit die universalen Vertragsschlüsse über die internationale Regelung des Postwesens, des Eisenbahnverkehrs und der grenzüberschreitenden Telegraphie in den sechziger und siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts.¹⁴ Mit

das Gesetz soll dem Gemeinwohl dienen, und das, was alle angeht, muß auch von allen gebilligt werden. Und eine die Öffentlichkeit verpflichtende Entscheidung kann nicht anders zustande kommen als durch das Einverständnis aller oder der Mehrheit der Betroffenen. Niemand kann sich danach auf ein Verweigerungsrecht berufen, denn jeder persönlich hat sich das Gesetz gegeben." (zitiert aus *Helmut Gestrich* (Hrsg.), *Nikolaus von Kues 1401-1464 - Leben und Werk im Bild*, Mainz 1990, S. 56).

12 Vgl. *Georg Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., 7. Neudruck, Bad Homburg v.d.H. 1960, S. 183.

13 Völkerrechtlich gesehen wird ein Staat durch einen von ihm freiwillig eingegangenen Vertrag in seiner Souveränität nicht beschränkt, da etwa das Recht zur Kündigung, die Lösung von der vertraglichen Bindung, erhalten bleibt.

14 Vgl. hierzu den Überblick über die Entwicklung internationaler Verwaltungsunionen und deren

dem Beitritt zu einer internationalen Organisation erleben die Mitgliedstaaten eine neue Qualität der Beschränkung ihrer Souveränität, die über diejenige durch schlichten Vertragsabschluß nun auch rechtlich klar hinausgeht. Zwar wird mit dem zunächst noch geltenden Prinzip einstimmiger Beschußfassung in den Organen der neuen Organisationen dem Gedanken der mitgliedstaatlichen Souveränität Rechnung getragen. Indessen bringt die Mitgliedschaft in einer internationalen Organisationen rechtliche Pflichten der *bona fide*-Erfüllung der Mitgliedschaftsaufgaben mit sich, die auch nicht mit dem Hinweis auf die Souveränität der Mitgliedstaaten aufgehoben werden können. Die Verletzung der Mitgliedspflichten steht unter der Sanktion, die für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben als notwendig erkannten Vorteile der Mitgliedschaft in der internationalen Organisation zu verlieren. Die damit verbundenen nachteiligen faktischen Wirkungen verstärken ihrerseits die rechtliche Bindung an die Organisation.

Es bedarf keiner besonderen Betonung, daß trotz dieser rechtlichen und zunehmenden faktischen Beschränkungen der Souveränität der Staaten gegen Ende des 19. und des beginnenden 20. Jahrhunderts keinerlei Zweifel an der Staatlichkeit etwa der Mitglieder der neuen internationalen Organisationen aufkamen. Dies gilt auch im Hinblick auf die vielleicht einschneidende strukturelle Änderung des internationalen Systems, die aus der Übernahme der Verantwortung für den internationalen Frieden durch die Staatengemeinschaft resultierte, die mit der Gründung des Völkerbundes als Antwort auf die Verheerungen des 1. Weltkrieges erfolgte. Im Zentrum der Bemühungen der Staatengemeinschaft, der Verantwortung für den internationalen Frieden gerecht zu werden, steht die Einschränkung und schließlich die Beseitigung des bis dahin vornehmsten Rechts des souveränen Staates, des *liberum ius ad bellum*. Das noch nur relative Kriegsverbot der Völkerbundssatzung (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 4 Satz 1 und Art. 15 Abs. 6)¹⁵ und das uneingeschränkte Verbot des Angriffskrieges in Art. I des Brian-Kellogg-Paktes¹⁶ sind Marksteine auf dem Weg zu einer umfassenden Illegalisierung der Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen.¹⁷

Als Fazit der hier aufgezeigten rechtlichen und politischen Entwicklungen ist für das hier zu behandelnde Thema festzuhalten, daß die Staatengemeinschaft nicht den Weg gegangen ist, wie er z.B. von Politis im Jahre 1925 vorgezeichnet wurde ("Le dogme de la souveraineté est périmé. Il ne répond à rien de réel" - "elle est dès à présent virtuellement

völkerrechtlicher Charakteristika bei *Rüdiger Wolfrum*, International Administrative Unions, in: EPIL, Teilband 5 (1983), S. 42 ff. m.w.N.

15 Deutscher Text der Völkerbundssatzung in RGBI 1919, 700 ff. (729 ff.); auszugsweise bei *Karl-Ulrich Meyn*, Kriegsverbot und Gewaltverbot, in: *Delbrück* (Hrsg.), Friedensdokumente aus fünf Jahrhunderten - Abrüstung - Kriegsverhütung - Rüstungskontrolle, Bd. 1, Kehl a. Rh./Straßburg 1984, S. 50 ff.

16 Text in RGBI 1929, 97 ff.; auszugsweise wiedergegeben bei *Meyn* (Fn. 15), S. 56 f.

17 Vgl. dazu näher *Meyn* (Fn. 15), S. 35 ff. mit einschlägiger Dokumentation.

abolie...¹⁸), jedoch ist ein klarer Wandel des Souveränitätsverständnisses unübersehbar. Souveränität wird nicht nur als Rechtsprinzip, das als solches seine immanenten Schranken in demselben Recht der anderen Staaten findet, sondern auch als ein relativierbares Rechtsprinzip verstanden.¹⁹ Rechtliche Abstriche von der Souveränität der Staaten bedeuten nicht den Verlust von Staatlichkeit.

3. Von diesem Ansatz her - Festhalten am Prinzip staatlicher Souveränität, aber als einem relativen und relativierbaren Prinzip - ist auch die ChVN konzipiert. Zwar ist während der Vorarbeiten zur ChVN, namentlich während der Beratungen der Charta auf der Konferenz von San Francisco, der nachdrückliche Wunsch vor allem der kleineren und kleinen Staaten nach wirksamem Schutz ihrer Souveränität unübersehbar.²⁰ Das der Ausgestaltung des Sicherheitsrates zugrundeliegende sog. Four Policemen Concept, die Zusammensetzung des Rates sowie die Art und der Umfang seiner Kompetenzen zeigen aber deutlich, daß sich das klassische Souveränitätsverständnis nicht wieder hat durchsetzen können. Das überragende Ziel der Organisation, die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gewährleisten, erforderte nach Ansicht der Großmächte deutliche Abstriche von klassischen Souveränitätsvorstellungen.²¹ Hierin ist die Konferenz insgesamt den Führungsmächten gefolgt.

So enthält die ChVN in Art. 2(1) - wie bereits erwähnt - das Bekenntnis zur "souveränen Gleichheit" der Staaten (eine wenig glückliche Formel) als Grundlage der neuen Weltorganisation, zugleich aber auch die rechtliche Möglichkeit, die Mitgliedstaaten verbindlichen Entscheidungen zu unterwerfen, auch wenn sie entsprechenden Beschlüssen nicht zugestimmt haben, sowie die Vornahme von Zwangsmaßnahmen gegen Staaten, die sich eines Friedensbruches oder einer Friedensbedrohung schuldig machen. Dabei wird der Sanktionsmechanismus der Charta durch die hervorgehobene Stellung der Großmächte im Sicherheitsrat, die eine deutliche Relativierung auch des der Souveränität eigenen Prinzips der Staatengleichheit bedeutet, machtpolitisch unterfangen.²² Dies geschah aus dem Gedanken heraus, daß jede Rechtsordnung nicht allein auf der Basis freiwilliger Rechtsbefolgung aufgebaut werden kann. Sie bedarf letztendlich auch der Möglichkeit der zwangsweisen Rechtsdurchsetzung als *ultima ratio*.

Dieselbe Ambivalenz, die die ChVN im Hinblick auf das Bekenntnis zur "souveränen Gleichheit" der Mitgliedstaaten einerseits und die Unterordnung des Staates unter verbind-

18 *Politis, Le problème des limitations de la souveraineté*, in: Recueil des Cours 6 (1925 I), S. 1-121 (111).

19 Siehe dazu *Dahm / Delbrück / Wolfrum* (Fn. 2), S. 215 f.

20 Siehe dazu den zusammenfassenden Überblick über die Meinungen auf der Konferenz von San Francisco bei *Felix Ermacora*, Art. 2(7), in *Sirnna* u.a. (Fn. 3), Rdz. 6 m.w.N.

21 Dazu näher *Delbrück*, Art. 25, in *Sirnna* u.a. (Fn. 3), Rdz. 1 m.w.N.

22 Dazu *Delbrück* ebd.

liche Beschlüsse des Sicherheitsrates andererseits kennzeichnet, findet sich auch in der Vorschrift über das Verbot der Intervention in die inneren Angelegenheiten der Mitgliedstaaten wieder: Art. 2(7) ChVN bestimmt einerseits, daß aus der Charta "eine Befugnis der Vereinten Nationen zum Eingreifen in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, oder eine Verpflichtung der Mitglieder, solche Angelegenheiten einer Regelung auf Grund dieser Charta zu unterwerfen, nicht abgeleitet werden kann; ..." Andererseits besagt Art. 2(7) a.E. aber auch, daß "die Anwendung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII ... durch diesen Grundsatz nicht berührt [wird]".

In der Praxis haben die politischen Hauptorgane der OVN - der Sicherheitsrat und die Generalversammlung - bei der Auslegung des Art. 2(7) im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes schrittweise den Geltungsumfang des Interventionsverbotes zurückgedrängt, indem Sachverhalte, die eine internationale Regelung erfahren haben - wie im Falle der Menschenrechte durch die ChVN selbst sowie durch die Pakte über die bürgerlichen und politischen Rechte und über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte - nicht mehr als ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehörend eingestuft wurden.²³ Nach geltendem Recht der Vereinten Nationen kann heute davon ausgegangen werden, daß die öffentliche Diskussion von Menschenrechtsverletzungen durch die politischen Hauptorgane nicht mehr als unzulässige Intervention in die inneren Angelegenheiten betroffener Mitgliedstaaten angesehen werden kann. Sicherheitsrat und Generalversammlung sind jedoch über die bloße Diskussion (und Kritik) von Menschenrechtsverletzungen in solchen Fällen hinausgegangen, in denen es sich um besonders schwerwiegende, andauernde und systematische Menschenrechtsverletzungen gehandelt hat, wie z.B. im Falle der Apartheidspolitik Südafrikas.²⁴ Hier haben Sicherheitsrat und Generalversammlung den Mitgliedern empfohlen, Zwangsmaßnahmen unterhalb der Schwelle der Anwendung von militärischer Gewalt gegenüber Südafrika zu ergreifen. In zwei Fällen hat der Sicherheitsrat darüber hinaus Sanktionen durch verbindlichen Beschuß verhängt. Wichtig ist hierbei, daß die Apartheidspolitik oder entsprechende schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen zunächst als "Störungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit", dann aber schließlich auch in den Worten des Art. 39 ChVN als "Bruch des Friedens" bezeichnet werden. Mit dieser Feststellung hätte es dem Sicherheitsrat rechtlich freigestanden, auch mit militärischen Zwangsmaßnahmen gegen Südafrika (bzw. Südrhodesien) oder auch gegen Kambodscha unter Pol Pot nach den Vorschriften des Kapitels VII der ChVN vorzugehen. Dazu ist es nicht gekommen. Auch blieben - soweit überhaupt Maßnahmen ergriffen wurden - die Fälle verbindlicher Verhängungen von Sanktionen

²³ Vgl. dazu *Delbrück*, A Fresh Look on Humanitarian Intervention under the Authority of the United Nations, in: *Indiana Law Journal* 67 (1992), S. 867 ff. (891 ff.) m.w.N.; *ders.*, Einmischung - ja oder nein? Was die Vereinten Nationen dürfen, in: *Evangelische Kommentare* 1/1992, S. 22 ff.

²⁴ Dazu näher *Ermacora* (Fn. 20), Rdz. 20 ff. m.w.N.

wegen schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen, die sich auf das südliche Afrika bezogen, für geraume Zeit ohne Präzedenzwirkung.

Bis zum Ausbruch des Golfkrieges kann deshalb die Rechtslage dahin beschrieben werden, daß das Interventionsverbot nur in Fällen von schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen restriktiv, d.h. zugunsten von Eingriffsrechten der OVN auszulegen war und daß sich die Durchsetzungsbemühungen auf der Ebene unterhalb der Ebene militärischer Zwangsmaßnahmen zu halten hatten. In anderen Situationen wie etwa dem Nigeria/Biafra-Konflikt lehnten es die OVN ab, sich in die inneren Angelegenheiten der betroffenen Staaten einzumischen. Insoweit dominierten weiterhin das in der ChVN verankerte Souveränitätsprinzip und zu dessen Schutz eine eher extensive Auslegung des Interventionsverbots, wie es den Vorstellungen vieler Staaten auf der Gründungskonferenz von San Francisco entsprach und das von den seinerzeitigen Staaten des real existierenden Sozialismus ebenso geteilt wurde wie von den erst jüngst in die staatliche Unabhängigkeit eingetretenen Staaten der Dritten Welt. Bei einer Gesamtwürdigung der Praxis der OVN ist darüber hinaus zu betonen, daß die genannten Fälle der Vornahme von Sanktionen die Ausnahme bildeten, im übrigen aber die OVN sich als durch den Ost-West-Konflikt weitgehend gelähmt darstellten. Die *extra legem* entwickelte Durchführung sog. friedenserhaltender Maßnahmen (sog. Blauhelmaktionen) widersprechen dieser Würdigung nicht, da sie von ihrem Grundansatz her auf der vollen Respektierung der Souveränität der betroffenen Staaten beruhen, insofern also im Vergleich zu den von der ChVN vorgesehenen Sanktionsverfahren atypisch sind, wiewohl sie in der OVN-Praxis der letzten Dekaden eine unverzichtbare und konstruktive Rolle gespielt haben.

II. Die neue Qualität der Konfliktlagen und das OVN-Handlungspotential

1. Bis zum Ende des Kalten Krieges ist die mangelnde Effizienz der OVN im Bereich der Friedenssicherung vielfältig in Politik und Wissenschaft beschrieben und beklagt worden. Auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der ständigen und nichtständigen Mitglieder des Sicherheitsrates ist diese Einschätzung von allen Seiten noch einmal nachhaltig hervorgehoben worden.²⁵ Gleichzeitig wurde Erleichterung spürbar, daß mit dem Ende der Ost-West-Konfrontation neue bzw. die ursprünglich der Charta zugrunde gelegten Handlungsspielräume für den Sicherheitsrat und die OVN insgesamt eröffnet worden seien. Indessen wurde auch deutlich, daß die Staatengemeinschaft aufgrund der neuen weltpolitischen Lage vor bisher entweder verdeckten oder neu entstandenen, schwerwiegenden Konfliktsituationen steht. Insbesondere wurde auch die Sorge artikuliert, daß der Austrag dieser

25 Vgl. Security Council - Provisional Verbatim Record of the Three Thousand and Forty-Sixth Meeting, Prov. S/PV 3046 v. 31. Januar 1992.

Konflikte neue Dimensionen der Gewalt zeige, die eine Anpassung der Reaktionsmöglichkeiten des Sicherheitsrates und der OVN generell erforderlich machten.

Welches sind diese neuen Konfliktlagen und welches sind die neuen Dimensionen des Konfliktaustrags? Ebenso wie auf dem Sicherheitsratsgipfel werden auch in der begleitenden Publizistik sowie der wissenschaftlichen Literatur²⁶ die in vielen Teilen der Welt mit Vehemenz aufbrechenden ethnischen und nationalen Konflikte als ein gefährliches Kriegs- und Gewaltpotential gesehen. Die Verluste an Menschenleben, Entwurzelung von Hunderttausenden von Flüchtlingen und die Zerstörung von materiellen Gütern haben schon heute ein fast unvorstellbares Maß erreicht.²⁷ Zum Teil hiermit unmittelbar verbunden, aber auch von ethnischen/nationalen Konflikten losgelöst wird zu diesem Konfliktbereich das Problem wachsender massiver Menschenrechtsverletzungen hervorgehoben.

Als zweites potentielles Konfliktfeld wird übereinstimmend die bisher noch ungelöste Problematik einer unkontrollierten Proliferation nuklearer und anderer Massenvernichtungswaffen aufgeführt²⁸. Drittens wird auf die potentielle Gewaltträgertigkeit der Nord-Süd-Konfliktformation verwiesen, aus der sich - schon heute in Umrissen sichtbar - massenhafte Migrationen in die entwickelten Weltregionen ergeben werden, die zu bewaffneten Auseinandersetzungen führen können.²⁹ Eng hiermit verbunden ist schließlich, viertens auf Konfliktszenarien aufmerksam zu machen, die sich aus schwerwiegenden Umweltverbrechen einerseits und Umweltzerstörungen aufgrund rücksichtsloser Ausbeutung der natürlichen Umwelt andererseits ergeben können.³⁰ Mit den erwähnten Umweltverbrechen sind die

26 Vgl. dazu *Alan K. Henriksson*, Defining a New World Order - A Discussion paper prepared for Roundtable on Defining A New World Order, The Fletcher School of Law and Diplomacy, May 2 and 3, 1991, S. 28ff; ein eindrucksvoller Überblick zu dieser Thematik wurde auch während des Ende März 1992 vom Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel organisierten Symposiums "The Future of International Law Enforcement - New Scenarios - New Law?" gegeben; die Referate und Verhandlungen werden in der Veröffentlichungsreihe des Instituts im Frühjahr 1993 erscheinen.

27 Allein durch die gewaltarten Auseinandersetzungen in der zerfallenen Republik Jugoslawien sind nach Schätzungen über 50.000 Menschen ums Leben gekommen und 2,6 Millionen Menschen auf der Flucht vor den Kriegshandlungen und ethnischer Verfolgung. Zu den Hintergründen dieses komplexen Konfliktes vgl. *Waldemar Hunner / Peter Hilpold*, Die Jugoslawienkrise als ethnischer Konflikt, in: EA 47 (1992), S. 87 ff.

28 So etwa Präsident Bush auf dem Sicherheitsratsgipfel, vgl. Provisional Verbatim Record (Fn. 25), S. 52 f.; Präsident Jelzin, ebd., S. 44; Präsident Mitterand, ebd., S. 17; Ministerpräsident Miyazawa, ebd., S. 108 f.; auch die Abschlußdeklaration des Gipfelrates im Abschnitt "Disarmament, arms control and weapons of mass destruction"; zu dieser Problematik siehe auch *Harald Müller*, Das nukleare Nichtverbreitungsregime im Wandel. Konsequenzen aus einem stürmischen Jahr, in: EA 47 (1992), S. 51 ff.

29 Siehe hierzu die Ausführungen auf dem Sicherheitsratsgipfel, Provisional Verbatim Record (Fn. 25), passim.

30 Vgl. dazu *Henriksson* (Fn. 26), S. 35 ff.

vorsätzliche Zerstörung natürlicher Lebensgrundlagen als Mittel kriegerischer Gewaltanwendung, so etwa die Anzündung der kuwaitischen Ölfelder oder die Unterbrechung der Wasserversorgung durch Ableitung von Flüssen usw. gemeint³¹, die in Antizipation entsprechender Konflikte als "die Waffe der Ärmsten dieser Welt" apostrophiert worden sind. Realistischer sind jedoch Konflikte, die sich aus existenzielle Bedrohungen der Menschheit heraufbeschwörenden Umweltzerstörungen entwickeln können.

2. Wiederum besteht heute ein hohes Maß an Übereinstimmung darin, daß die Staatengemeinschaft aufgrund der grundlegenden Veränderungen der politischen Landkarte nicht nur die Voraussetzungen zu wirksamer Bekämpfung der genannten Gefahren hat, sondern auch zu wirksamer Abwendung dieser Gefahren verpflichtet ist. Auf dem Sicherheitsratsgipfel bestand Übereinstimmung auch darin, daß dies im Rahmen der OVN zu geschehen habe. Es gibt jedoch auch einflußreiche Stimmen, die eine Stärkung der Rechte des einzelnen Staates fordern, in konkreten Fällen einseitig gegen entsprechende Bedrohungen auch und gerade im Interesse der Staatengemeinschaft eingreifen zu dürfen.³²

Auf politischer Ebene werden in diesem Zusammenhang nachdrücklich die Stärkung der Kooperationsbereitschaft der Staaten in den OVN, aber auch in den bestehenden und noch zu bildenden regionalen Sicherheitsstrukturen allgemein, die Stärkung der Instrumentarien der OVN zur Friedenserhaltung und -gestaltung, verbesserte Verfahren der Konfliktprävention, u.a. durch den Generalsekretär der OVN und den Sicherheitsrat, sowie die nachhaltige Durchsetzung der Menschenrechte im besonderen gefordert.³³ In der Literatur ist für dieses politische Handlungsprogramm bereits der neue Terminus der "Zivilisierung der internationalen Politik" geprägt worden.³⁴ Auf rechtlicher Ebene wird - in Abweichung von der ursprünglich vorrangig politischen Sicht der Rolle der OVN - die Stärkung der "rule of law" im und durch das Handeln der OVN im allgemeinen sowie die Fortentwicklung des Völkervertragsrechts u.a. auf den Gebieten des Abrüstungs- und Rüstungskontrollrechts sowie des Umweltrechts ins Auge gefaßt, wobei die wesentlichen Normen, vor allem des Umweltrechts und des Menschenrechtsschutzes, als Normen mit *erga omnes*-Geltung ausgestattet sein sollen. Es liegt auf der Hand, daß mit diesen anspruchsvollen Forderungen

31 Zur Problematik der Wasserversorgung als Konfliktpotential vgl. *Aarnold Hottinger*, Wasser als Konfliktstoff - Eine Existenzfrage für Staaten des Nahen Ostens, in: EA 47 (1992), S. 153 ff.

32 Vgl. dazu *Michael Reisman*, New Scenarios of Threats to International Peace and Security - Legal Bases for Adequate Response, in: *Delbrück* (Hrsg.), The Future of International Law Enforcement, Kieler Symposium (Fn. 26).

33 Vgl. dazu exemplarisch die Ausführungen der Staats- und Regierungschefs auf dem Sicherheitsratsgipfel, Provisional Verbatim Record (Fn. 25), *passim*.

34 Vgl. *Hanns W. Maull*, Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland. Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik, in: EA 10 (1992), S. 269 ff.; *Dieter Senghaas*, In den Frieden ziehen - Neue Aufgaben der Konfliktforschung nach dem Ende des weltbedrohenden Gegensatzes zwischen Ost und West, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6. Juni 1992, Beilage "Bilder und Zeiten".

erhebliche Eingriffe in die Souveränität der Staaten bzw. in deren innere Angelegenheiten verbunden sein werden. Da trotz gestiegener Chancen politischer Kooperation und Konsensfähigkeit in OVN Chancen, entsprechende Änderungen der ChVN durchzusetzen, für wenig aussichtsreich gehalten werden, bleibt nun zu fragen, ob und wie die Umsetzung der geforderten Handlungsprogramme, insbesondere durch den Sicherheitsrat, mit der bestehenden ChVN in Einklang zu bringen sind.

III. Die neue Rolle des Sicherheitsrates im Lichte der Charta der Vereinten Nationen und rechtliche Maßstäbe seines Handelns - das Ende staatlicher Souveränität?

1. Dem Thema dieser Ausführungen entsprechend, soll sich die Darstellung der völkerrechtlich zur Verfügung stehenden Instrumentarien der Friedenssicherung und -gestaltung auf das Recht der ChVN - und hier auf die Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten des Sicherheitsrates - beschränken. Nach Art. 24 ChVN trägt der Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Sicherung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zur Wahrnehmung dieser Verantwortung stehen dem Rat materiell zum einen Maßnahmen der friedlichen Streiterledigung nach Kapitel VI ChVN einschließlich gegebenenfalls sogar verbindlich zu beschließender Untersuchungsrechte, zum anderen Sanktionsmaßnahmen nichtmilitärischer und militärischer Art nach Kapitel VII ChVN zur Verfügung. Die Entscheidung zur Verhängung von Sanktionen nach Kapitel VII setzt voraus, daß der Sicherheitsrat zunächst nach Art. 39 ChVN die Feststellung trifft, daß ein Bruch des Friedens, eine Friedensbedrohung oder ein Akt der Aggression vorliegt. Verfahrensrechtlich sieht die ChVN vor, daß der Rat die genannten Maßnahmen in Gestalt von verbindlichen Entscheidungen oder als unverbindliche, jedoch mit Legitimationswirkung ausgestattete Empfehlungen beschließen kann.

Grundsätzlich ist der Sicherheitsrat - wie die anderen politischen Organe der OVN - bei der Wahrnehmung seiner Kompetenzen an das Interventionsverbot des Art. 2(7) gebunden. Allerdings schränkt dieser Artikel die Geltung des Interventionsverbotes dahingehend ein, daß Maßnahmen nach Kapitel VII vom Interventionsverbot ausgenommen sind. Sinn des Interventionsverbotes ist der Schutz der souveränen Mitglieder vor Eingriffen der Organisation in Angelegenheiten, die ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit der Mitgliedstaaten gehören. Die Ausschaltung der Geltung des Art. 2(7) durch dessen Ausnahmeregelung erfolgt, wenn der Sicherheitsrat die Feststellung des Vorliegens einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruches oder einer Aggression trifft und damit zugleich festgestellt hat, daß der Beschußfassung zugrundeliegende Sachverhalt nicht bzw. nicht mehr zu den

ihrem Wesen nach zur inneren Zuständigkeit des betroffenen Staates gehört.³⁵ Diese Feststellung ist im Falle von Friedensbedrohungen, Friedensbrüchen oder Aggressionen lediglich von deklaratorischer Bedeutung, da diese Tatbestände ihrer Natur nach internationale Phänomene und damit *per definitionem* keine inneren Angelegenheiten der Staaten sind. Geht man mit der frühen Praxis des Sicherheitsrates davon aus, daß die Einzeltatbestände des Art. 39 - also die Friedensbedrohung etc. - nur durch die Androhung von militärischer Gewalt in den internationalen Beziehungen erfüllt werden kann, so liefe die Ausnahmeklausel des Art. 2(7) normativ leer. Folgt man jedoch der im völkerrechtlichen Vertragsrecht anerkannten Auslegungsregel, wonach Vertragsvorschriften - und darum handelt es sich seiner Natur nach bei Art. 2(7) - so auszulegen sind, daß ihnen wirkliche normative Geltung zukommt (*effet utile*-Regel)³⁶, so kann die Vorschrift nur so verstanden werden, daß der Sicherheitsrat bei seiner Feststellung nach Art. 39 ChVN den Tatbestand der Friedensbedrohung oder des Friedensbruches auch dann als erfüllt ansehen darf, wenn es sich nicht um die Androhung oder die Anwendung von militärischer Gewalt handelt, also etwa um schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen, deren Fortbestand die internationalen Beziehungen zwischen den Staaten so belasten, daß der Ausbruch eines gewaltsamen Konfliktes droht.

In der Tat ist der Sicherheitsrat - wenn auch zunächst nur zögernd und auf den Fall der südafrikanischen Apartheidspolitik und entsprechender Praktiken bezogen - diesen Weg gegangen³⁷. Die Apartheidspolitik wurde vom Rat als eine Friedensbedrohung im Sinne des Artikels 39 verurteilt, und es wurden Sanktionen nach Art. 41 ChVN verhängt. Was sich seinerzeit als eine eher einmalige Handlungsweise des Rates im Angesicht einer besonders verabscheuungswürdigen Verletzung der elementarsten Menschenrechte darstellte, ist jedoch seit dem Ausbruch des Golfkrieges im Jahre 1990 zu einer gefestigten Entscheidungspraxis geworden. Nach dem Ende der Kampfhandlungen gegen den Irak hat der Sicherheitsrat mit Res. 688/1991 verbindliche Maßnahmen zum Schutz der kurdischen und anderer Minderheiten im Irak vor der Verfolgung durch das herrschende Regime beschlossen. In kurzen Abständen folgten weitere Beschlüsse des Sicherheitsrates über den Einsatz von Blauhelmen mit so unterschiedlichen, jedoch immer menschenrechtsbezogenen Aufgaben wie der Aufbau einer rechtsstaatlichen inneren Ordnung in Kambodscha, die Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte in El Salvador und die Beendigung der Kampfhandlungen in der zerfallenen Bundesrepublik Jugoslawien, wo die beschlossenen Eingriffe ihren letzten Grund im Schutz individueller Menschenrechte wie Leben und körperliche Unversehrtheit sowie des menschenrechtlichen Gruppenrechts der Selbstbestimmung der

35 Vgl. dazu und zum folgenden ausführlich *Delbrück*, A Fresh Look at Humanitarian Intervention (Fn. 23), S. 891 ff. m.w.N.

36 Vgl. statt anderer *W. Heintschel v. Heinegg*, in: *Knut Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 11 Rdz. 16.

37 Vgl. dazu ausführlich *Delbrück*, A Fresh Look at Humanitarian Intervention (Fn. 23), S. 893 ff. m.w.N.

nach Unabhängigkeit strebenden Völker hat.³⁸ Ihre letzte bedeutende Bestätigung hat die weite Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung, d.h. daß auch innere Konflikte mit den internationalen Frieden bedrohendem Charakter und/oder mit schwerwiegender Menschenrechtsverletzung dieses Tatbestandsmerkmal erfüllen, in den Beratungen des Sicherheitsratsgipfels vom 31. Januar 1992 erfahren. Mit der Ausnahme der Volksrepublik China und Indiens haben die Teilnehmer dieser Konferenz der weiten Auslegung des Begriffs der Friedensbedrohung das Wort geredet und eine neue, eingeschränkte Sicht staatlicher Souveränität gefordert.³⁹ Präsident Borja von Ecuador zitierte in diesem Zusammenhang den italienischen Philosophen und Juristen del Vecchio mit den Worten: "Only by obeying the law of our nature do we become truly free. Thus, the sovereignty of a state is truly affirmed as such only when the state does not betray its own essence, in other words, its nature as a participant in a possible and necessary community of states, in which it has the power neither to disregard nor to deny its own nature."⁴⁰

In der Tat ist der Sicherheitsrat im Laufe der Zeit von der engen Auslegung, daß eine Friedensbedrohung wie der Friedensbruch oder die Aggression allein durch die Androhung oder den Einsatz militärischer Gewalt erfüllt werden kann, abgewichen. Wie bereits erwähnt, hat der Sicherheitsrat bei der Behandlung der Südafrikafrage die Apartheidspolitik schließlich als eine Bedrohung des Weltfriedens eingestuft und damit den Weg freigemacht zur Verhängung von Sanktionen nach Kapitel VII ChVN.⁴¹

Als Fazit dieser Überlegungen ist festzuhalten, daß der Wortlaut, aber auch die Zielsetzung der ChVN einer aktiveren Rolle des Sicherheitsrates nicht entgegenstehen. Die damit verbundene weiter eingeschränkte Wirksamkeit des Interventionsverbotes nach Art. 2(7) ist mit der heutigen relativen Sicht der Souveränität in Einklang. Dieses Ergebnis vermag im Hinblick auf die vor uns liegenden schwierigen Probleme der Stabilisierung und Zivilisierung des internationalen Systems optimistisch zu stimmen. Aus zwei Gründen sind hier jedoch kritische Überlegungen anzusetzen und eine Modifikation des hier entwickelten Ergebnisses angezeigt. Aus politischer bzw. völkerrechtspolitischer Sicht ist anzumerken, daß die Erweiterung der Eingriffskompetenzen des Sicherheitsrates insofern Bedenken auslöst, als der Sicherheitsrat - ebenso wie die Generalversammlung - einen nicht eben beeindruckenden Standard der Beachtung der rule of law in seiner Praxis aufweist.⁴² Politi-

38 Dazu *Partsch* (Fn. 6), S. 473 f.

39 Siehe Provisional Verbatim Record (Fn. 25), *passim*.

40 Provisional Verbatim Record (Fn. 25), S. 28.

41 Eine repräsentative Behandlung dieser Entscheidungspraxis findet sich bei *Ermacora* (Fn. 20), Rdz. 18ff.; *ders.*, *Human Rights and Domestic Jurisdiction* (Art. 2(7) ChVN), in: *Recueil des Cours* Bd. 124 (1968 II), S. 375 ff.; auch *Delbrück*, *Peacekeeping by the United Nations and the Rule of Law*, in: *Robert J. Akkerman* u.a. (Hrsg.), *Declarations on Principles - A Quest for Universal Peace* (Liber Bert V.A. Röling), Leyden 1977, S. 73 ff. (S. 83 ff.).

42 Siehe die Analyse einschlägiger Beispiele bei *Delbrück* (Fn. 41), *passim*.

sche Opportunität und klare Mißachtung eigener vorangegangener Entscheidungen, Inkonsistenz in der Ahndung von schweren Völkerrechtsverstößen, etwa in der Mittelostfrage, haben seine Glaubwürdigkeit untergraben und können Zweifel daran aufkommen lassen, ob es wirklich richtig ist, den Sicherheitsrat in der geschilderten Weise zu stärken.⁴³ Gegen diesen Zweifel spricht auch nicht, daß die ChVN - anders als die Völkerbundesatzung - der politischen Dezision den Vorrang vor juristischen Sichtweisen gegeben hat.⁴⁴ Die Friedenswahrung dürfe nicht an "legal niceties" scheitern, so war die Meinung der Satzungsväter. Je intensiver die Eingriffsmöglichkeiten, desto deutlicher müssen die rechtlichen Kriterien herausgestellt und beachtet werden. Rechtlich gesehen sind Bedenken gegenüber der hier entwickelten Erweiterung der Eingriffsmöglichkeiten für den Sicherheitsrat insofem begründet, als sie - wenn ungebremst - das Prinzip der Souveränität, zu dem sich die Charta bekennt, aushöhlt. Auch bei einer relativen Sicht dieses Prinzips verlangt eine konkordante Auslegung der ChVN jedenfalls auch künftig die Berücksichtigung des Souveränitätsprinzips - und dies auch aus politischen Gründen: Das internationale System wird auf absehbare Zeit auf die effektive Wirkungseinheit Staat als Akteur angewiesen bleiben. Das fordert aber auch den Schutz der Souveränität, wie immer beschränkbar diese auch sein mag.

2. Zu fragen ist also, welche Schranken trotz erhöhter Anforderungen an die Funktionsfähigkeit und Kompetenzen des Sicherheitsrates vorhanden sind und eingehalten werden müssen. Hier ist vor allem an das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als Maßstab der Rechtmäßigkeit von Eingriffen durch den Sicherheitsrat zu denken. Je nach Intensität des zu lösenden Problems hat der Sicherheitsrat unter Beachtung der Proportionalität das gesamte Instrumentarium der Friedenssicherung anzuwenden, beginnend mit den verschiedenen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung bis hin zur *ultima ratio* der Anwendung militärischer Mittel. Darüber hinaus ist die Institutionalisierung des militärischen Instrumentariums, wie es die ChVN in Art. 43 vorsieht, nunmehr umgehend vorzunehmen. Die hier propagierte erweiterte Interventionsmöglichkeit der OVN muß institutionell verankert sein, um die unilaterale Rechtsdurchsetzung mangels institutioneller Möglichkeiten nicht weiter "hoffähig" zu machen. Skeptiker werden einwenden, was die Forderung nach Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips als Schranke gegenüber vorschnellen und vielleicht sogar willkürlichen Eingriffen bewirken soll. Der Einwand ist angesichts der bisherigen OVN-Praxis verständlich, jedoch aus der Sicht des Juristen falsch. Wollte man Rechtsregeln nur dann einfordern, wenn ihre Beachtung gesichert ist, so würden sich die Dokumentationen der Rechtspraxis rasch auf ein Minimum verkleinern. Aber auch politisch ist eine solche

43 So werden etwa die arabischen Staaten nicht müde darauf hinzuweisen, daß der Sicherheitsrat bislang auf die seit Jahren bestehende Weigerung Israels, die Ratsresolution S 242 (1967) vom 22. November 1967 zu befolgen, nicht reagiert habe, jedoch im Falle der irakischen Invasion in Kuwait ohne jedes Zögern eingegriffen habe.

44 Dazu *Delbrück* (Fn. 41), S. 74 ff. m.w.N.

Skepsis jedenfalls zur Zeit nicht angebracht. Mit aller Deutlichkeit haben sich die Teilnehmer des Sicherheitsratsgipfels dazu bekannt - dies wurde schon erwähnt -, daß es bei Umsetzung der neuen Rolle des Sicherheitsrates und der OVN insgesamt darauf ankomme, die strikte Beachtung des Rechts zu gewährleisten⁴⁵. Es besteht begründete Hoffnung, daß die von den Völkerrechtlern seit langem erhobene Forderung, Frieden nicht nur als politischen Zustand, sondern als eine Rechtsordnung zu verstehen, Gehör zu finden beginnt. Zivilisierung der internationalen Politik bedeutet: Politik für den Frieden unter der Herrschaft des Rechts.

3. Nur als eine Schlußbemerkung ist dem zuvor Gesagten hinzuzufügen, daß die Umsetzung der mit der Erweiterung des Friedensbegriffs im Sinne des Art. 39 ChVN verbundenen neuen Rolle des Sicherheitsrates für die Bundesrepublik Deutschland die Verpflichtung bedingt, die innerstaatlichen Voraussetzungen zu schaffen, daß sie als Mitglied der Vereinten Nationen ihren Pflichten in vollem Umfange nachkommen kann. Dabei ist zu beachten, daß nicht der nationale Gesetz- oder Verfassungsgeber den Umfang dieser Pflichten bestimmt, wie es zur Zeit in manchen Meinungsäußerungen anklingt, sondern daß es die von der ChVN vorgegebenen Pflichten sind, die den Umfang des nationalen Engagements bestimmen - ein interessantes Beispiel der Interaktion von völkerrechtlicher Organisation und nationaler Rechtsordnung.

⁴⁵ Vgl. z.B. die Ausführungen von König Hassan II, Provisional Verbatim Record (Fn. 25), S. 36; Präsident Jelzin, ebd., S. 46; Präsident Bush, ebd., S. 50; Bundeskanzler Vranitzki, ebd., S. 50; Ministerpräsident Veiga, ebd., S. 78.

ABSTRACTS

The Sovereignty of States and the New Role of the United Nations Security Council

By *Jost Delbrück*

The first part explains the international *lex lata* concerning the protection of state sovereignty and the legal restrictions to which sovereignty has been subjected over the last several decades. The main focus of this part is the recognition of sovereignty as a basic principle of the international community within and outside of the United Nations (art. 2(2) UN Charter) and the meaning and scope of the prohibition of interventions by the UN into the domestic affairs of member states under art. 2(7) UN Charter. The author concludes that in view of the internationalization of the protection of human rights, the principle of non-intervention has been increasingly narrowly construed by the Security Council and the General Assembly. The second part is devoted to a description of future international and domestic conflict scenarios, primarily involving grave human rights violations, likely to demand international action. The third part outlines the means of action available to the organized international community and tries to indicate the legal criteria for and limitations on lawful intervention by the international community in the type of scenarios described. The author concludes that the Security Council should play a more active role and that, at the same time, international law provides for sufficient legal restraints on Security Council actions in order to maintain adequate protection for the sovereignty of states affected by such actions.

Report of the Austrian Legal Fact-Finding Delegation to China/Tibet in July 1992

By *Felix Ermacora and Wolfgang Benedek*

In July 1992, an Austrian delegation of legal experts was given the opportunity to visit Peking and Lhasa, Tibet, to inquire into the situation of human rights in Tibet and to study the relevant legal system of China. It was the only delegation of this kind in 1992. The report by Ermacora and Benedek, after giving a historical account of the Tibetan question, deals with the general aspects of human rights in the Tibetan issue, the question of independence of Tibet and the treatment of Tibetans as a minority nationality including the issue of autonomy as well as a number of human rights like freedom of religion, fair trial and right to education. The relationship between the rule of law and human rights in China