

Traum auf den Gedanken gekommen wäre, die Grenzsoldaten strafrechtlich zur Rechenschaft zu ziehen, die Todesschüsse an der Grenze vielmehr als vaterländische Pflicht gegolten hätten (Erklärung des Vorstands des Republikanischen Anwältinnen- und Anwältevereins, FR v. 20. 9. 1991). Sie messen damit um der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung willen auch der Handhabung der Gesetze contra legem durch die Machthabenden rechtliche Relevanz bei. Auf die Tradition der herrschaftskritischen Rechtswissenschaft und ihres Positivismusverständnisses können sich all diese Kritiken kaum berufen.

Dennoch erweist sich der juristische Streit über die Strafbarkeit der Todesschüsse als Geisterstunde auch für die gegenwärtige kritische Rechtswissenschaft. Sie wird damit konfrontiert, daß, mit ihrem Zutun, zutreffende Rechtspositionen, weil von der historischen Konfliktlage und den implizierten Maßstäben abgelöst, verkürzt und deshalb zu in die Irre führenden Redewendungen wurden. Obgleich das Problem längst bekannt ist, daß auch der demokratische Gesetzgeber auf der Basis einer antagonistischen Gesellschaft einer Ambivalenz verhaftet bleibt, die nach der restaurativen und nach der progressiven Seite offen ist (Perels, Buchbesprechung Ingeborg Maus, Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus, KJ-Sonderheft, Der Unrechtsstaat II, S. 66), verbleiben die Konsequenzen, die hieraus gezogen werden, im allgemeinen, wird nur der Rückgriff auf restaurativ antipositivistische Positionen kritisiert (z. B. Perels, ebd., S. 65). Es besteht offensichtlich, historisch bedingt, eine Scheu davor, die Erforderlichkeit des Rückgriffs auf »überpositive« Maßstäbe explizit zu thematisieren, obgleich solche Maßstäbe, wie z. B. Freiheit des einzelnen und Solidarität, implizit Bestandteil der Tradition der herrschaftskritischen Rechtswissenschaft sind. Für Franz Neumann stellte dies in der Emigration einen Ausweg dar, der problematischen Flucht in eine überpositive Wertordnung durch die konsequente Positivierung des Naturrechts zu begegnen (Söllner, a. a. O., S. 56, 60). Damit beeinflußte er die Kodifizierung der Menschenrechte durch die UNO nach dem 2. Weltkrieg mit. Angesichts der derzeit vorstatten gehenden Eliminierung von Verfassungsprinzipien aus der Verfassung durch die parlamentarische Mehrheit ist dieser Ausweg versperrt. Die explizite Präsenz der stets zugrunde gelegten Maßstäbe wird unerlässlich. Damit würde auch dem Mißverständnis, dem die zitierten KritikerInnen der Strafverfahren gegen die Mauerschützen erlegen sind, nicht länger Vorschub geleistet werden, der Rechtspositivismus der kritischen Rechtswissenschaft lasse Gesetzen beliebigen Inhalts Anerkennung zuteil werden, sofern sie nur formell korrekt erlassen und einer Interpretation zugänglich sind, die sie mit vorgeordnetem Verfassungsrecht vereinbar erscheinen läßt.

Bernd Marschang »UN-Gewaltenteilung« und die Lockerbie-Affäre

Das System der Vereinten Nationen (UNO) befindet sich im Umbruch. Seit dem Ende des sog. Kalten Krieges über den heißen Krieg am Golf bis zu den Erosionen in Jugoslawien, Kambodscha und Somalia sowie der »Welt-Umweltkonferenz« in Rio de Janeiro wird deutlich, daß sich die UNO objektiv im Begriff befindet, sich ihrer – für viele so behaglichen – Bedeutungslosigkeit, wenn auch erst nach und nach, zu

entledigen.¹ Die UNO selbst, so scheint es, ist von ihrer neuen Rolle mindestens ebenso überrascht wie ihre Kundschaft, die »souveränen« Staaten. Zunehmend wird deutlich, daß in kurzer Zeit nicht die politische, aber auch rechtliche Entwicklung des Normen- und des institutionellen Gefüges nachgeholt werden kann, das über 40 Jahre lang auf dem Eis des Kalten Krieges gelegen hat. Die UNO ist keine Organisation wie die EG, die auf der Grundlage weitgehend homogener wirtschaftlicher und politischer Interessen und Kulturen ihrer Mitgliedstaaten in vergleichsweiser »Ruhe« ein differenziertes Rechtssystem entwickeln konnte. Die Anforderungen an politische Mechanismen sind höher.

Die Behandlung der sog. »Lockerbie-Affäre«, die auf ein breites Medieninteresse gestoßen ist, veranschaulicht dies. Vergegenwärtigt seien zunächst noch einmal die äußeren Umstände: Am 21. Dezember 1988 stürzte ein Jumbo der US-amerikanischen Fluggesellschaft PanAm mit 259 Insassen auf das schottische Dorf Lockerbie, nachdem ihn eine an Bord geschmuggelte Bombe in der Luft zerrissen hatte. Sämtliche Insassen und weitere elf Bewohner der Ortschaft Lockerbie kamen bei der Katastrophe ums Leben. So deutlich es nach einiger Zeit auch war, daß sich hinter der Tat politische Motive verbargen, so sehr war die Suche nach den Schuldigen von vornherein durch – nicht minder politisch motivierte – Spekulationen bestimmt.² Der Iran, Libyen, die IRA, »palästinensische Gruppen«³ oder auch einfach nur »ein Araber«⁴ wurden für den Anschlag verantwortlich gemacht. Im November 1991 schließlich präsentierten die Anklagebehörden Großbritanniens und der USA zeitgleich eine Anklage gegen die mutmaßlichen Attentäter – zwei libyische Staatsangehörige – und verlangten deren umgehende Auslieferung, nicht ohne bei dieser Gelegenheit darauf hinzuweisen, daß man sich ggf. auch militärische Schritte vorstellen könnte, um dem Auslieferungsersuchen Nachdruck zu verleihen.⁵ An der Glaubwürdigkeit dieser Drohung konnte, 9 Monate nach dem Ende des zweiten Golfkrieges und 5 Jahre nach der Bombardierung von Tripolis und Bengasi im Sommer 1986, kaum ein Zweifel bestehen. Auf Initiative dieser beiden Staaten⁶ verabschiedete der UN-Sicherheitsrat (SR) am 21. Januar 1992 schließlich die Res. 731 (1992)⁷, mit der Libyen aufgefordert wurde, dem britisch-amerikanischen »Ersuchen um volle Zusammenarbeit bei der Feststellung der Verantwortlichkeit für die ... genannten terroristischen Handlungen ... voll und wirksam zu entsprechen«, d. h. die verdächtigen libyischen Staatsangehörigen auszuliefern.

Libyen bestritt (und bestreitet), etwas mit der Sprengung der PanAm-Maschine zu tun gehabt zu haben, und verwies zunächst darauf, daß man den Fall prüfen werde und jedenfalls beabsichtige, die Gerichtsbarkeit über die mutmaßlichen Attentäter selbst auszuüben. Am 18. Januar 1992 bot Libyen an, über die Angelegenheit ein Schiedsverfahren durchzuführen. Am 3. März 1992 schließlich wandte sich Libyen

1 Diese objektive Tendenz sollte trotz aller »modischer« Überhöhungen und propagandistischen Funktionalisierung der UNO für die jeweils eigenen politischen Absichten sehr wohl von diesen unterschieden und analysiert werden. Vgl. dazu aber auch *Arnold, Uno à la mode*, in: Vereinte Nationen 3/1991, S. 83 sowie *Paech, Eine kopernikanische Wende des Volkerrechts? oder: Welches neue Recht in welcher neuen Weltordnung?*, DuR 3/1991, S. 262.

2 FAZ v. 23. 12. 1988, S. 7.

3 Nicht zuletzt einmal wieder wurde u. a. die PLO für den Anschlag verantwortlich gemacht, während postum einige arabische Staaten die Vermutung äußerten, der israelische Geheimdienst »Mossad« könne hinter dem Attentat stecken. Siehe FAZ v. 31. 12. 1988, S. 2.

4 Siehe FAZ v. 24. 12. 1988, S. 2 sowie FAZ v. 30. 12. 1988, S. 1/2.

5 FAZ v. 16. 11. 1991, S. 1.

6 Sowie Frankreichs, das Libyen ebenfalls für den Absturz eines Passagierflugzeugs der Gesellschaft Union-de-transports-aériens am 19. 09. 1989 über dem Tschad verantwortlich machte, bei dem 171 Menschen ums Leben kamen.

7 Der Text der Resolution findet sich in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 67f.

an den Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag, mit der Bitte, einstweilige Maßnahmen in der Sache zu treffen, da man sich seitens der USA und Großbritanniens erheblichen Bedrohungen ausgesetzt sehe.

Unmittelbar nach Abschluß der mündlichen Anhörungen vor dem IGH am 28. 03. 1992, d. h. noch während der Beratungen des Gerichts, verabschiedete der SR am 31. 03. 1992 erneut auf Initiative Großbritanniens und der USA die Res. 741 (1992)⁸, mit der er feststellte, daß »die Tatsache, daß die libysche Regierung ihren Verzicht auf den Terrorismus nicht durch konkrete Maßnahmen unter Beweis gestellt hat«, indem es sich weigerte, die beiden Beschuldigten auszuliefern, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle und nunmehr aufgefordert werde, die Verdächtigten ohne jede weitere Verzögerung auszuliefern. Libyen (die Parallele zum Verfahren im Golfkonflikt ist offensichtlich) wurde eine Frist bis zum 15. 04. 1992 gesetzt, nach deren Verstreichen umfangreiche Boykottmaßnahmen gegen Libyen wirksam werden sollten. Am 14. April 1992 schließlich lehnte es der IGH mit einer Mehrheit von 11 zu 5⁹ Richtern ab, von seiner Befugnis zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen gem. Art. 41 des IGH-Statuts Gebrauch zu machen.¹⁰

1. Die Entscheidung des IGH

Libyen hatte seinen Antrag, der IGH möge einstweiligen Rechtsschutz gewähren, insbesondere auf das 1971 in Montreal abgeschlossene »Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt« gestützt¹¹, deren Unterzeichnerstaaten sowohl Libyen als auch die USA und Großbritannien sind. Nach den wesentlichen Gedanken dieses Übereinkommens haben alle Unterzeichnerstaaten in ihrem innerstaatlichen Recht Vorsorge dafür zu treffen, daß Personen, die »widerrechtliche Handlungen« gegen den Zivilluftverkehr unternehmen, bestraft werden (Art. 3 i. V. m. Art. 1 des Übereinkommens). Um eine auch örtlich lückenlose Strafdrohung zu gewährleisten, ist dabei neben der Zuständigkeit des Staates, in dessen Hoheitsgebiet die strafbare Handlung begangen wurde, und desjenigen, gegen dessen eingetragenes Luftfahrzeug sich die Straftat richtete, auch derjenige zur Ausübung seiner Gerichtsbarkeit berechtigt, in dessen Territorium sich der Beschuldigte einfindet oder aufhält, und er ist sogar verpflichtet, seine Gerichtsbarkeit auszuüben, wenn er den Beschuldigten nicht an einen der erstgenannten Staaten auslieferf (Art. 5 II des Übereinkommens). Für die Auslieferung wie für das durchzuführende Strafverfahren selbst ist dabei – als Ausdruck des das Völkerrecht ohnehin beherrschenden Souveränitätsprinzips – ausschließlich das Recht des ersuchten Staates anwendbar (vgl. Art. 6 I 2, 8 II 2, 11 I 2 des Übereinkommens). Eine Verpflichtung zur Auslieferung besteht somit dann nicht, wenn sich der ersuchte Staat selbst bereit findet, das Verfahren durchzuführen.¹² Eine generelle völkerrecht-

⁸ Ebenda, S. 68 f.

⁹ Gem. Art. 31 II des IGH-Statuts bestimmte Libyen einen weiteren »ad-hoc«-Richter zur Teilnahme an den Beratungen, so daß das Gericht aus 16 statt wie normalerweise 15 Richtern bestand. Der so benannte (ägyptische) Richter votierte ebenfalls gegen die Mehrheitsentscheidung.

¹⁰ In der nuchternen »Diplomatenprache« »Case concerning questions of interpretation and application of the 1971 Montreal Convention arising from the aerial incident at Lockerbie« genannt, International Court of Justice (ICJ)-Reports 1992, S. 3 ff.

¹¹ Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO)-Doc. 8849-C/990/3, S. 18 ff., amtliche deutsche Übersetzung in BGBL (1977) II, S. 1230ff.

¹² Das Montreal-Übereinkommen greift mit diesen Regelungen den bereits vorher für die Übereinkommen von Tokyo (1963) und Den Haag (1970) entwickelten Mechanismus auf, den es auf weitere Fälle des widerrechtlichen Eingriffs in die Zivilluftfahrt ausdehnt. Vgl. UNTS 704, S. 219 ff. (Tokyo-Übereinkommen), deutsche Fassung in BGBL (1969) II, S. 121 ff. sowie ILM 10 (1971), S. 133 ff. (Den Haag-Über-

liche Verpflichtung, einem Auslieferungersuchen nachzukommen, existiert darüberhinaus auch aus anderen Rechtsgründen nicht.¹³ Diese wäre auch, wie bereits erwähnt, mit der herrschenden Souveränitätsdoktrin im Völkerrecht unvereinbar, zählt doch die ausschließliche Hoheit des Staates über »seine« Staatsangehörigen zu deren klassischem Kernbestand. Fragen der Auslieferung und ihrer Modalitäten werden zwischen Staaten deshalb normalerweise im Wege gesonderter Auslieferungsabkommen geregelt. Ein solches Abkommen existiert jedoch weder zwischen Libyen und den USA noch zwischen Libyen und Großbritannien.

Es bleibt somit vielmehr bei der Verpflichtung Libyens, wählt es nicht den Weg der Auslieferung, die Beschuldigten selbst vor ein libysches Gericht zu stellen und dort ggf. einen Strafausspruch zu fällen.

Diese vertraglich fixierte Option sah Libyen durch das Vorgehen Großbritanniens und der USA gefährdet. Der IGH – nach den Art. 7 und 92 UN-Charta¹⁴ das »Hauptrechtsprechungsorgan« der Vereinten Nationen, dessen Entscheidungen gem. Art. 94 I UN-Charta, Art. 59 IGH-Statut für die beteiligten Parteien verbindlich sind und zu deren Durchsetzung im Zweifel der SR »erforderliche« Maßnahmen beschließen kann (Art. 94 II) – sollte von seinem Recht Gebrauch machen, »diejenigen vorsorglichen Maßnahmen zu bezeichnen, die zur Sicherung der Rechte der Parteien getroffen werden müssen« (Art. 41 I IGH-Statut).

Die Ablehnung des IGH, derartige Maßnahmen anzuordnen, markiert eine Vielzahl von rechtlichen und institutionellen Problemen, die, ohne selbst alle in der Entscheidung angesprochen zu werden, den Finger gleich auf mehrere wunde Punkte des gegenwärtigen UN-Systems legen.

Nachdem in der Entscheidung zunächst ausgeführt ist, daß mit ihr keinerlei Festlegungen hinsichtlich des zu entscheidenden (späteren) Hauptverfahrens getroffen wird, reichte es für die Mehrheit der Richter am IGH, daß der SR jedenfalls zum Zeitpunkt der Entscheidung durch seine Res. 748 (1992) Libyen ausdrücklich aufgefordert habe, die Beschuldigten auszuliefern. Es sei nicht die Aufgabe des IGH, die Situation zu bewerten, wie sie vor der Verabschiedung dieser Resolution, und d. h. noch während der Anhörung der Parteien, in rechtlicher Hinsicht bestanden habe. Auch sei er nicht gefragt, die rechtliche Gültigkeit dieser Resolution selbst zu überprüfen. Wenn aber durch den SR in der Zwischenzeit eine – *prima facie* – eindeutige Aufforderung an Libyen ergangen sei, die Beschuldigten auszuliefern, so sei Libyen daran gem. Art. 25 UN-Charta gebunden. Es könne deshalb auch dahinstehen, ob Libyen aus dem genannten Zivilluftfahrtübereinkommen andere Rechte geltend machen könne, da bei einem Widerstreit zwischen den Verpflichtungen eines UN-Mitgliedstaates aus einem anderweitigen Abkommen und der UN-Charta die

einkommen), deutsche Fassung in BGBl. (1972) II, S. 1506 ff. Auch die USA haben dieser Regelung in internationalen Verträgen wiederholt ausdrücklich den Vorrang eingeräumt, vgl. nur u. a. Art. 6 I des US-Konventionsturfs über die »Verhinderung und Bestrafung bestimmter Akte des internationalen Terrorismus« v. 25.9.1972 (UN-Doc. A/C.6/L.850): »The State Party in whose territory an alleged offender is found shall take appropriate measures under its *internal law* so as to ensure his presence for prosecution or extradition...« (Hervorhebungen B.M.). Dies mag in bestimmten Fällen eine nur schwache Drohung bedeuten, entspricht aber dem unter der Souveränitätsdoktrin maximal Erreichbaren. Vgl. insgesamt und besonders auch dazu *Maleev*, Internationales Luftrecht, Berlin 1990, S. 190 ff. m.w. interessanten Ausführungen zu den politischen Hintergründen, nach denen es sich gerade die westlichen Staaten stets vorbehalten haben, Angriffe auf die Zivilluftfahrt je nach den damit verbundenen politischen Intentionen (Flucht aus den Staaten des ehemaligen Ostblocks!) unterschiedlich zu verfolgen. Notwendiges Instrument dazu war die Ausübung der eigenen Gerichtsbarkeit. Siehe auch *Philipp*, Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung von Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt, Berlin 1977.

¹³ Vgl. dazu *Philipp*, (Fn. 12), S. 35 ff.

¹⁴ Artikelangaben im Folgenden beziehen sich jeweils auf die UN-Charta, soweit nichts anderes bestimmt ist.

Verpflichtungen aus der Charta, zu der auch die Beachtung von SR-Beschlüssen zählt, gem. Art. 103 vorgenommen. Libyen habe daher kein »Rechtsschutzbedürfnis« für die Anordnung einstweiliger Maßnahmen, deren Anordnung im Gegenteil geeignet wäre, die nunmehr durch Res. 748 (1992) den USA und Großbritannien zugestandenen Rechte zu gefährden.¹⁵

Der Entscheidung sind – wie dies bei streitigen Entscheidungen des IGH nach französischem Vorbild üblich ist – mehrere Sonder- bzw. abweichende Voten der Richter angefügt. Sie zeigen, welche Verunsicherung bereits im Richtergremium selbst bestanden haben muß und in welchem Maße in diese Vorfrage des eigentlichen Verfahrens bereits grundsätzliche und keineswegs abgeschlossene Probleme des Verhältnisses von IGH zum SR und der Stellung des SR im Rahmen der UN-Charta eingeflossen sind. Auch einige der Richter, die die Entscheidung letztlich mittrugen, wiesen darauf hin, daß die vom Gericht gegebene Begründung allein nur schwach überzeugend sein könne. So reagierte der Vize-Präsident, *Shigeru Oda* (Japan)¹⁶, auf die Brückierung des IGH durch den SR, er habe bei der Fassung seiner jüngsten Libyen-Resolution in der Sache selbst in unnötiger Eile gehandelt, ohne auf eine Entscheidung des IGH in dem bereits anhängigen Verfahren zu warten – allerdings sei der SR natürlich in seiner Geschäftsordnung autonom. Um jedoch den Eindruck zu vermeiden, der IGH habe nur deshalb negativ entschieden, sei die Ablehnung des libyschen Ersuchens zumindest noch auf weitere Gründe zu stützen. So verfolge Libyen mit seinem Begehr im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes andere Intentionen als mit der eigentlichen Klage, mit der es um die Auslegung des genannten Zivilluftfahrtübereinkommens ersucht habe. Da dies nicht statthaft sei, sei hauptsächlich aus diesem Grund der libysche Antrag abzulehnen. Der – wenn auch verhaltene – Mißmut über das Verhalten der höchsten UN-Exekutive ist aber bereits hier unüberhörbar. Auch der chinesische Richter *Ni*¹⁷ bemerkt mit deutlichem Grollen, daß der IGH nicht deshalb von der Entscheidung einer Streitfrage abgehalten sein könnte, weil der SR sich der Sache angenommen habe. Zumal die rechtlichen Aspekte der Auseinandersetzung zu bewerten, sei die originäre Aufgabe des IGH. Statt Konkurrenzen zwischen beiden UN-Organen sei Kooperation verlangt und erforderlich, um die Ziele der UN-Charta zu verwirklichen. Er glaubt, daß der libysche Antrag aus den genannten Gründen allein nicht abzuweisen gewesen sei, sondern vielmehr deshalb, weil sich Libyen nicht an die in Art. 14 des o.g. Übereinkommens vorgeschriebene 6-Monats-Frist vor Anrufung des IGH gehalten habe, in der versucht werden sollte, eine Einigung im Wege eines Schiedsverfahrens zu erreichen. Auch dies stellt eine bestreitbare Begründung dar, nachdem die USA und Großbritannien bereits signalisiert hatten, daß sie kompromißlos die Auslieferung erwarten.

Der Unmut über die Behandlung der Auseinandersetzung durch den SR durchzieht ausnahmslos alle Sondervoten derjenigen Richter, die letztlich jedoch die Entscheidung des IGH mittragen¹⁸, diese aber zumindest jeweils alternativ auch auf andere Rechtsgründe stützen.

¹⁵ ICJ-Reports 1992, S. 15

¹⁶ Ebenda, S. 17 ff.

¹⁷ Ebenda, S. 20 ff.

¹⁸ Siehe die Gemeinsame Erklärung der Richter *Evensen* (Norwegen), *Tarassov* (GUS), *Guillaume* (Frankreich) und *Aguilar* (Venezuela), die feststellen, daß Libyen »natürlich« vor Verabschiedung der Res. 748 (1992) nicht verpflichtet war, die Angeklagten auszuliefern. Dies sei das souveräne Recht eines jeden Staates, solange nichts anderes vereinbart ist, ebenda, S. 24 ff. Der dienstälteste IGH-Richter *Lachs* (Polen) drückt seine Hoffnung aus, daß die beiden UN-Hauptorgane (Sicherheitsrat und IGH) wieder zu einer gegenseitigen Respektierung ihrer wechselseitigen Aufgabenbereiche zurückfinden ..., ebenda, S. 27.

In den Voten der Richter, die die Entscheidung letztlich ablehnen, wird diese Frage noch deutlicher betont. Insbesondere die Richter *Weeramantry* (Sri Lanka)¹⁹ und *Ranjeva* (Madagaskar)²⁰ weisen darauf hin, daß der SR mit seiner Intervention erstmalig in der Geschichte beider Institutionen die grundsätzliche Frage nach der »Funktionentrennung« zwischen beiden Organen aufgeworfen habe.²¹ Aus der UN-Charta ergebe sich jedenfalls keinerlei Anhaltspunkte dafür, daß der IGH durch eine Entscheidung des SR daran gehindert sei, seine Entscheidungsgewalt dennoch selbst auszuüben. Die Rechtslage hätte sehr wohl Anlaß zur Anordnung einstweiliger Maßnahmen gegeben, die gar nicht einmal unbedingt im Widerspruch zu o.g. Res. 748 (1992) des SR hätte stehen müssen.

Ihrer wie den Auffassungen der anderen dissentierenden Richter²² nach hätte eine produktive Rolle des IGH in dem vorhandenen Konflikt darin bestehen müssen und können, daß er die Parteien rechtlich verbindlich aufgefordert hätte, in ihrer weiteren Auseinandersetzung alle Maßnahmen der Eskalation zu unterlassen. Dieser Möglichkeit hätte sich der IGH nicht begeben dürfen.

Mittlerweile ist bekannt, daß die Sanktionen gegen Libyen angelaufen sind und auch bereits zu, wenn auch nur begrenzten, innenpolitischen Auseinandersetzungen in Libyen geführt haben.²³ Auch die fortgesetzten Angebote Libyens, die beschuldigten Personen an ein UN-Gericht oder ein Gericht der Arabischen Liga zu überstellen, um das Verfahren vor der Weltöffentlichkeit durchzuführen, sind auf die schroffe Ablehnung der USA gestoßen.²⁴ Die Entscheidung des IGH in der Hauptache über die Anwendung und Auslegung des Montrealer Übereinkommens wird noch Jahre dauern.²⁵

2. Würdigung des Verhaltens von Sicherheitsrat und IGH

So sehr man die Politik Libyens auch oft mit einiger Reserviertheit beurteilen mag und so skuril die Verlautbarungen seiner Führung z.T. auch anmuten, sie sollten nicht den Blick für die rechtlichen Fakten dieses zugespitzten Konflikts verschleiern, der eine weitere Vorstellung von dem zukünftigen Muster internationaler Konfliktregulierung oder -eskalation geben könnte.

Die Anwendbarkeit des o.g. Luftfahrtübereinkommens auf den vorliegenden Fall wird man kaum verneinen können. Auch wenn dieses erkennbar von der Vorstellung des terroristischen Einzeltäters ausgeht, der zumindest nicht im unmittelbaren Auftrag eines Unterzeichnerstaates handelt, ist dennoch nicht erkennbar, daß es bei Verdachtsmomenten für eine Verstrickung des Gerichtsstaates in die »widerrechtlichen Handlungen« nicht zur Anwendung kommen sollte oder dieser ohne die Möglichkeit einer eigenen Prüfung des Falles zur Auslieferung verpflichtet sein sollte. Diese Bewertung mag anders ausfallen, wenn deutlich wird, daß ein ernsthaftes Verfahren in dem Gerichtsstaat gar nicht durchgeführt werden soll und deshalb die Verwirklichung des Zivilluftfahrtübereinkommens gefährdet erscheint. Etwaige Drittstaaten hätten dann die Möglichkeit, gegen die Nichteinhaltung des Vertrages

¹⁹ Ebenda, S. 50ff.

²⁰ Ebenda, S. 72 ff.

²¹ Zwar gab es auch früher schon Situationen, in denen beide Organe gleichzeitig mit demselben Problem befaßt waren, jedoch nie in einer derartig »delikaten« (Bedjaoui) Situation.

²² Neben den genannten stimmten noch die Richter *Bedjaoui* (Algerien) und *Apibola* (Nigeria) sowie der ägyptische ad-hoc-Richter El-Kosheri gegen die Entscheidung.

²³ Siehe u. a. Süddeutsche Zeitung v. 11. 6. 92, S. 9; 12. 6. 92, S. 4; 24. 6. 92, S. 10.

²⁴ Süddeutsche Zeitung v. 26. 6. 92, S. 8.

²⁵ So hat der IGH die Frist für die Einreichung der Verteidigungsschriften der USA und Großbritanniens auf den 20. Juni 1995 (!) gesetzt, vgl. ICJ-Press Communiqué No. 92/15 v. 24. Juni 1992.

auf den üblichen diplomatischen, rechtlichen (IGH!) und politischen Wegen anzugehen und nicht zuletzt durch einen Beschuß des SR ggf. auch die Auslieferung zu verlangen. Dazu müßte jedoch zunächst festgestellt werden, daß Libyen nicht bereit ist, seinen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen – und d. h. der Ausübung seiner eigenen Gerichtsbarkeit – nachzukommen.

Die Konstruktion, der Konflikt sei nach den Grundsätzen der sog. Staatenverantwortlichkeit zu bewerten, so daß das Montreal-Abkommen nicht zur Anwendung komme, weil Großbritannien und die USA neben der Auslieferung der beschuldigten Personen auch die Übernahme der Verantwortlichkeit Libyens und die Zahlung von Entschädigung verlangt hätten und somit über die Regelung des Montreal-Übereinkommens hinausgegangen seien²⁶, ist schon in sich nicht stringent. Die Frage, welche völkerrechtliche Verhaltens- bzw. Haftungsgrundlage Anwendung findet, ist objektiv zu bewerten und kann schwerlich von einer Partei alleine festgelegt werden, zumal die Frage nach der Verstrickung des libyschen Staates in die Attentate ja gerade erst geprüft werden soll. Selbst wenn aber der Fall nach den lediglich gewohnheitsrechtlich kodifizierten²⁷ – Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit zu beurteilen wäre, ergäbe sich daraus in Bezug auf die Auslieferungsersuchen auch wiederum nur die völkerrechtliche Verpflichtung Libyens, die Verdächtigen selbst einer Bestrafung zuzuführen. Genau diese Verpflichtung kodifiziert aber das Montreal-Übereinkommen als Konkretisierung der staatlichen Verantwortlichkeit gegenüber der Weltgemeinschaft.²⁸

Die Frage, ob Libyen seine Verpflichtungen verletzt, wenn es statt der Auslieferung den Weg beschreitet, die Beschuldigten einem eigenen Verfahren auszusetzen, bildet dabei allerdings wiederum eine Rechtsfrage. Über sie hat nach dem UN-Gefüge vornehmlich der IGH zu entscheiden (vgl. Art. 36 III, 92 UN-Charta, Art. 36 I, 38 I IGH-Statut).

Ist das Übereinkommen jedoch anwendbar, so muß auch die Anordnung einstweiliger Maßnahmen zur Sicherung der in ihm enthaltenen Rechte möglich sein. Art. 41 des IGH-Statuts überläßt es, unabhängig von dem Antrag des Antragstellers, vollständig dem IGH selbst, welche »vorsorglichen Maßnahmen« er »zur Sicherung der Rechte der Parteien« trifft.

Dieser Anordnungsbefugnis des IGH kann es rechtlich nicht entgegenstehen, daß der SR in der Zwischenzeit eigene Maßnahmen zur Regelung des Konflikts ergreift. Beiden Organen kommt in der UN-Charta ein eigener Kompetenzbereich zu, den sie selbstständig und unabhängig voneinander auszufüllen befugt sind.²⁹ Lediglich für die Parteien kann sich, wie im vorliegenden Fall, die Möglichkeit ergeben, daß sie durch einen Beschuß des SR zwischenzeitlich rechtlich gebunden werden (Art. 25), bevor der IGH seine Entscheidung in der Sache getroffen hat. Der IGH selbst wird hierdurch jedoch nicht gebunden und hätte alle Möglichkeiten zur Entscheidung gehabt.

²⁶ So *Ipsen*, Auf dem Weg zur Relativierung der inneren Souveränität bei Friedensbedrohungen, in: Vereinte Nationen 2/1992, S. 41 ff. (43).

²⁷ Einen guten, knappen Überblick gibt *Kimmich*, Einführung in das Völkerrecht, München 1987, S. 482 m.w.N.

²⁸ So wird z. B. auch in der 1985 von der UN-Generalversammlung verabschiedeten Res. 40/61 über »Maßnahmen zur Verhutung des internationalen Terrorismus« ausdrücklich u. a. auf die Verpflichtungen aus dem Montreal-Übereinkommen verwiesen. Siehe dazu *Maleev* (Fn. 12), S. 203.

²⁹ Vgl. dazu u. a. *Mosler* in: *Stimma* (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, Art. 92 Rn. 87.

Der SR hatte in seiner Res. 731 (1992) vom 21. Januar 1992 in rechtlich bereits bedenklicher Weise zwar vermieden, die Ermächtigungsgrundlage seiner Aufforderung an Libyen zu nennen. Er ist aber dabei dennoch nicht völlig frei gewesen. Art. 24 II Satz 2 weist ausdrücklich darauf hin, daß dem SR zur Wahrung seiner Aufgaben die Maßnahmen zur Verfügung stehen, die in den Kapitel VI, VII, VIII und XII der UN-Charta aufgeführt sind. Auch wenn diese Aufzählung nicht im strengen Sinne als abschließend angesehen werden kann³⁰, so ist doch davon auszugehen, daß die Regelungen in den genannten Kapiteln in den von ihnen intendierten Fällen auch zur Anwendung gelangen sollen und der SR sich nicht nach Belieben über sie hinwegsetzen darf. Andernfalls würden die Vorschriften über das Eingreifen des SR kaum einen Sinn machen.

Für die friedliche Beilegung von Streitigkeiten – weshalb es sich im Lockerbie-Fall um eine Ausnahme handeln sollte, ist nicht ersichtlich – sieht die UN-Charta aber grundsätzlich ein Agieren des SR auf der Basis des Kap. VI (»Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten«) vor. Hieran ist das Verhalten des SR daher zunächst auch zu messen, wenn er selbst diese Ermächtigungsgrundlage nicht ausdrücklich erwähnt.

Bereits das Vorgehen nach diesen Vorschriften erscheint jedoch alles andere als unproblematisch. Dies jedoch nicht bereits deshalb, weil er der Aufforderung zur Auslieferung nicht alle im Kap. VI enthaltenen anderen Maßnahmen zur friedlichen Streiterledigung (Vermittlung, Schiedsverfahren etc.) vorgeschaltet hat.³¹ Die Forderung, die in Art. 33 I genannten Maßnahmen in jedem Fall durchlaufen zu müssen, würde nicht nur die nach dem Sinn dieses Charta-Kapitels grundsätzlich gegebene Wahlfreiheit der Parteien beeinträchtigen, das für ihren konkreten Konflikt geeignete Mittel auszuwählen. Eine solche Interpretation wäre auch unvereinbar mit der dem SR³² – zumal im Stadium bloßer Empfehlungen – grundsätzlich zugeschriebenen flexiblen Rolle bei der Vermittlung zwischen den Streitparteien.³³

Dennoch bestehen nicht geringe Einwände gegen das Verfahren des SR, die Res. 731 (1992) auf das Kap. VI zu stützen: Kap. VI hält, neben dem Untersuchungsrecht des SR nach Art. 34, drei verschiedene Ermächtigungsnormen für ein Handeln des SR bereit. Gem. Art. 33 II kann der SR, wenn er es für notwendig hält, die Parteien eines Konfliktes auffordern, ihre Streitigkeit durch *solche* der in Art. 33 I genannten Mittel beizulegen. Er macht damit den Parteien deutlich, daß es sich bei ihrer Auseinandersetzung nunmehr um einen Streit von internationalem Interesse handelt.³⁴ Diese unterste Stufe des Tätigwerdens hat der SR in der Lockerbie-Auseinandersetzung von vornherein übersprungen, obwohl sich Libyen mehrfach bereit zeigte, den Konflikt einer Untersuchung oder einem Schiedsverfahren zu unterziehen.³⁵

Nach Art. 36 I kann der SR desweiteren *in jedem Stadium* einer Streitigkeit geeignete Verfahren oder Methoden für deren Bereinigung empfehlen. Voraussetzung ist dafür lediglich, daß er bereits mit der Sache »befaßt« ist. Diese kann er allerdings auch aus eigener Initiative herbeiführen (Art. 34).³⁶ Bei seinem Vorgehen nach Art. 36 I soll

30 So *Delbrück*, in: *Simma* (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 24 Rn. 11.

31 So aber die Auffassung von *Boyle*, Memorandum of Law on the Dispute between Libya and the United States and the United Kingdom over the Lockerbie Bombing Allegations, February 1992.

32 Der das gem. Art. 24 I für die »Wahrung des Weltfriedens« hauptverantwortliche UN-Organ ist.

33 Vgl. *Tomuschat* in: *Simma* (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 33 Rn. 43.

34 Siehe dazu *Krökel*, Die Bindungswirkung von Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Mitgliedstaaten, Berlin 1977, S. 57.

35 Vgl. FAZ v. 9. 12. 1991, S. 6.

36 Siehe jedoch auch *Tomuschat* in: *Simma* (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 33 Rn. 39.

(»should«) der SR desweiteren alle Verfahren in Betracht ziehen, welche die Parteien zur Beilegung der Streitigkeit bereits angenommen haben (Art. 36 II) und insbesondere berücksichtigen, daß Rechtsstreitigkeiten im allgemeinen dem IGH zu unterbreiten sind (Art. 36 III). Daran ist er aber rechtlich nicht gebunden. Er kann auch andere, eigene »Verfahren und Methoden« zur Streiterledigung vorschlagen, die zwar vor allem wiederum auf die in Art. 33 I genannten Vorgehensweisen abzielen, aber durchaus auch in anderen Verfahren bestehen können. Der SR ist hierbei inhaltlich lediglich insoweit gebunden, als daß er mit seiner Empfehlung nach Art. 36 I jedenfalls keine Empfehlung für ein Verhalten einer Partei aussprechen darf, das zwischen den Parteien gerade streitig ist. Mit seiner durch Res. 731 (1992) an Libyen gerichteten Erwartung, Libyen werde den Ersuchen Großbritanniens und der USA Folge leisten, hat er jedoch über eine bloße Verfahrensempfehlung hinaus bereits in das materielle Streitverhältnis zwischen den Parteien eingegriffen. Die – in diesem Stadium eines Konfliktes noch überwiegende – Vermittlerrolle des SR erlaubt ein solches Vorgehen jedoch grundsätzlich nicht.³⁷ In der Praxis hat der SR dennoch mit seinen Empfehlungen nach Art. 36 I im Einzelfall konkrete streit(vor-)entscheidende Verhaltensanforderungen an die Parteien gestellt, die ihrerseits deshalb nicht weniger problematisch gewesen sind.³⁸ Aus ihnen kann jedenfalls (noch) keine gewohnheitsrechtliche Verankerung einer solchen Ermächtigung im Rahmen des Art. 36 I folgen, die eine ständige, unwidersprochene Praxis in der internationalen Staatengemeinschaft voraussetzt.³⁹ Im Rahmen des VI. Kapitels bietet sich schließlich als letzte Möglichkeit, daß der SR seine Maßnahmen auf Art. 37 II stützt. Nach dieser »letzten Zuständigkeit des Sicherheitsrates« beschließt er, *wenn er von der Gefährdung des Weltfriedens oder der internationalen Sicherheit durch die Fortdauer der Streitigkeit überzeugt ist*, ob er ihm angemessen erscheinende Empfehlungen abgeben will. Inhaltlich ist er hierin lediglich durch das Kriterium der »Angemessenheit« gebunden, seine Empfehlungen brauchen sich aber z. B. nicht an bestehenden Verträgen etc. zu orientieren. Solange sie selbst nicht völkerrechtswidrig sind, kann er deshalb jede – und das ist wichtig – auch streitbeurteilende Empfehlung abgeben sowie den Parteien unterschiedliche Verhaltensempfehlungen aufgeben.⁴⁰

Problematisch erscheint es jedoch, ob der SR bereits nach Art. 37 II tätig werden durfte, obwohl das Scheitern der Streiterledigungsmittel nach Art. 33 I – wie wiederholt von Libyen angeboten – noch nicht erwiesen war, diese vielmehr seitens der USA und Großbritanniens gar nicht erst ernsthaft in Erwägung gezogen worden waren.

Da das Verfahren vor dem IGH zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Resolution noch nicht anhängig war, ergeben sich aus etwaigen Zuständigkeitenkollisionen keine Probleme.

Die gravierendsten Bedenken müssen der Resolution jedoch schließlich hinsichtlich des Abstimmungsverhaltens der USA, Großbritanniens und Frankreichs (als ständigen SR-Mitgliedern) begegnen. Gem. Art. 27 III haben sich die an einem Streit beteiligten Parteien im SR bei der Abstimmung der Stimme zu enthalten. Dies hat seinen guten Sinn darin, daß sie durch ihre Mitgliedschaft im SR keine sie bevorteilende Einflußnahme auf die Beschlusffassung ausüben können sollen. Auch diesem

³⁷ Stein/Richter in: Simma (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 36 Rn. 22.

³⁸ So vor allem mit seiner Res. 457 (1979) in der Teheraner Botschaftsgeiseln-Affäre; weitere Nachweise bei Stein/Richter in: Simma (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 36 Rn. 23.

³⁹ Vgl. zu den Anforderungen an die Entstehung und Geltung von Volksgewohnheitsrecht den North-Sea-Continental-Shelf-Fall des IGH, ICJ-Reports 1969, S. 4 ff.

⁴⁰ Siehe Stein/Richter in: Simma (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 37 Rn. 42; Labouz in: Cot/Pellet, La Charte des Nations Unies, Paris 1985, Art. 37, S. 627.

Erfordernis kann der SR nach Sinn und Zweck der Vorschrift nicht dadurch entgehen, daß er selbst für sein Handeln keine Grundlage benennt. Diese klare Abstimmungsregel hat der SR bei seiner Beschußfassung eindeutig verletzt, als sich die genannten Staaten nicht ihrer Stimme enthielten.

Die Res. 731 (1992) wird man daher – jedenfalls hinsichtlich der in ihr enthaltenen Empfehlungen – nicht als rechtswirksam bezeichnen können. Davon unabhängig ist die Frage, daß Beschlüsse des SR jedenfalls auf der Grundlage von Kap. VI die Parteien ohnehin nicht nach Art. 25 binden können, da sie lediglich empfehlenden Charakter haben und eine bindende Wirkung der Idee der eigenständigen Konfliktregulierung durch die Parteien widersprechen würde.⁴¹

2.2. *Die Resolution 748 (1992) des Sicherheitsrats*

Wie nun stellt sich die Situation vor dem Hintergrund der am 31.3.1992 verabschiedeten Res. 748 (1992) des SR dar?

Die Res. 748 (1992) kam – das wurde bereits gesagt – nur drei Tage, nachdem die mündliche Verhandlung vor dem IGH geschlossen worden war, somit inmitten der Beratungen, zustande. Niemand wird ernsthaft behaupten können, daß der Streitfall sich bis zu diesem Zeitpunkt derart zugespitzt hat, daß ein sofortiges Eingreifen des SR erforderlich gewesen und das Abwarten der unmittelbar anstehenden Entscheidung des IGH unverantwortlich gewesen wäre. Allzu deutlich war hier vielmehr wieder einmal das politische Interesse vor allem der USA und die lediglich vordergründige Bereitschaft, den Fall auf der Grundlage des geltenden Völkerrechts zu lösen.⁴²

Durch Res. 748 (1992) behauptete der SR zunächst ausdrücklich, nunmehr auf der Grundlage des Kap. VII (»Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen«) zu agieren. Schon die Überschrift des Kapitels macht deutlich, daß mit diesem Kapitel Zustände einer anderen Qualität gemeint sind, denen auch Maßnahmen einer anderen Qualität entsprechen. Um so höher sind diesbezüglich die Anforderungen für das Eingreifen des SR, und umso genauer ist daher das Verhalten des SR zu untersuchen.

Gem. Art. 39 beinhaltet die Res. 748 (1992) zunächst, als zwingender Voraussetzung aller Aktivitäten nach dem VII. Kapitel, die Feststellung, daß die Weigerung Libyens zur Auslieferung »und insbesondere seine fortgesetzte Nichtbeachtung der Anforderungen aus Res. 731 (1992)« eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit begründen würde. So sehr die »Friedensbedrohung« auch das undeutlichste Tatbestandsmerkmal in Art. 39 bildet⁴³, so sehr muß es dennoch als abenteuerlich anmuten, daß Libyen durch die bloße Weigerung, zwei seiner Staatsangehörigen an Drittstaaten auszuliefern, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohe. Auch wenn sich aus Kap. VII selbst kein bestimmter Interpretationsrahmen für den SR ergibt, der ihn bei der Beurteilung einer Bedrohungssituation einschränken könnte, so scheint der SR doch bereits in dieser Frage, auch verglichen mit seiner eigenen Praxis⁴⁴, den Bogen überspannt zu haben. Der Sicher-

41 So auch *Delbrück* bzw. *Stein/Richter* in: *Simma* (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 25 Rn. 12, Art. 37 Rn. 56.

42 So warfen die USA Libyen vor, den IGH zu »mißbrauchen«. Libyen versuche mit Hilfe des IGH die Arbeit des SR zu »untergraben«, vgl. FAZ v. 28.3.1992, S. 2, die, ihrerseits nicht dumm, gleich eine Darstellung der »Schwächen und Lücken der Rechtsprechung« des IGH beifugte. Man beachte das Verständnis von IGH und SR, das in der US-Position zutage tritt!

43 Vgl. dazu *Frowein*, in: *Simma* (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 39 Rn. 17.

44 So entschied er im Jahre 1946 auf die besorgte Initiative Polens, daß in dem faschistischen Regierungssystem des damaligen Spanien nicht ohne weiteres eine Bedrohung des Weltfriedens zu sehen sei; Nachweise bei *Frowein* in: *Simma* (Hrsg.) (Fn. 29), Art. 39 Rn. 20.

heits- und Sanktionenmechanismus des Kap. VII geht, das ist historisch wohl begründet, von dem Vorliegen eines militärischen oder jedenfalls bewaffneten, friedensgefährdenden Verhaltens aus, das die Weltorganisation zur kollektiven Anwendung von entsprechenden Zwangsmitteln berechtigen soll.

Aber auch wenn man in dem Verhalten Libyens eine Friedensbedrohung sehen mag, so ist der SR nicht befugt, die anzuwendenden Gegenmaßnahmen beliebig aus Kap. VII auszuwählen. Mit der Intensität der möglichen Maßnahmen (bis hin zum eigenen militärischen Einschreiten nach den Art. 42 ff.) ist es verbunden, daß die jeweils weitergehende erst ergriffen werden darf, wenn feststeht, daß die jeweils mildere nicht zum gewünschten Erfolg führt.⁴⁵ Zwar sind Situationen denkbar, in denen es dem SR nicht zuzumuten ist, jede einzelne denkbare Maßnahme vor der Anordnung von intensiveren Eingriffen erst abzuwarten. Ein solches Vorgreifen muß dafür aber mit einer umso bedrohlicheren Lage begründet werden, bei der die Wirksamkeit eines mildernden Eingriffs nicht mehr abgewartet werden kann. Daß die Situation knapp zwei Monate nach Verabschiedung der ersten (allerdings rechtlich äußerst zweifelhaften) Resolution in der Angelegenheit aber bereits in einem solchen Maße bedrohlich gewesen sein soll, daß die Anwendung von Kap. VII und darin die Anordnung von Sanktionen nach Art. 41 gerechtfertigt gewesen wäre, kann wohl nicht angenommen werden. Der Schluß liegt nahe, daß der SR mit der Verabschiedung von Res. 748 (1992) erneut seine Kompetenzen durch eine Vorgehensweise überschritten hat, die mit dem Wortlaut und dem Zweck der UN-Charta schwerlich zu vereinbaren ist. Dieses Resultat wird nicht zuletzt dadurch bekräftigt, daß der SR mit seiner Entscheidung zur Fristsetzung an Libyen und zur Anordnung von (inzwischen angelaufenen) Sanktionen mitten in das laufende Verfahren vor dem IGH eingriff. Zwar besteht keine Verpflichtung für den SR, sich im Fall einer Befassung des IGH mit einer Angelegenheit selbst zurückzuhalten. Beide Organe haben vielmehr – wie bereits gesagt – voneinander unabhängige Kompetenzbereiche. Jedoch bildet es die offensichtliche Logik der Konfliktlösungsregelungen der UN-Charta und darüberhinaus den Kern der Verantwortung des SR, alle ernsthaften Lösungsansätze zu verfolgen und sich jedenfalls den Bemühungen eines anderen UN-Organs nicht in den Weg zu stellen, solange diese nicht als fruchtlos gescheitert sind. Mit der frühzeitigen Eskalation der gegen Libyen verhängten Sanktionen ist der SR seinen ihm aus der Charta obliegenden Pflichten zur Eingrenzung des Konfliktes und zum Anstreben einer politischen Lösung (erneut) nicht gerecht geworden.

Indessen sprechen hier keine Bedenken mehr gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Resolution nach Art. 27 III. Auch sind die Mitgliedstaaten der UNO, anders als bei Res. 731 (1992), gem. Art. 25, sowie gem. Art. 103 auch gegenüber anderweitigen Vertragsverpflichtungen, rechtlich zu deren Befolgung verpflichtet. Daraus ergibt sich jedoch die interessante Frage, ob die Verpflichtung zur Befolgung von SR-Resolutionen auch gegenüber rechtlich zweifelhaften Resolutionen bestehen kann. Die hierzu wohl vorherrschende Auffassung, Art. 25 gebiete seinem Wortlaut nach dem SR nicht, seine Beschlüsse »im Einklang mit der Charta« zu fassen, sondern vielmehr den Mitgliedstaaten, diese »im Einklang mit der Charta anzunehmen und durchzuführen«⁴⁶, ist jedenfalls vom Wortlaut des Art. 25 her nicht zwingend. Dar-

⁴⁵ Diese »Sanktionenhierarchie« ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 40, »Um einer Verschärfung der Lage vorzubeugen . . .«, und Art. 42, »Ist der SR der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sind . . .«. Darüberhinaus gilt auch im Völkerrecht ein Verhältnismäßigkeitsprinzip.

⁴⁶ Vgl. Dahn, Völkerrecht II, S. 212. Eine andere Interpretation führt notwendig zu einem möglichen Prüfungsvorbehalt des Mitgliedstaates und würde gerade dadurch die erforderliche Verbindlichkeit unterminieren. Vgl. dagegen jedoch das Gutachten des IGH zur *Sud-West-Afrika (Namibia)*-Frage von

überhinaus ist damit nicht gesagt, daß der SR auch offensichtliche Charta-Bestimmungen bei seiner Beschußfassung suspendieren dürfte.⁴⁷

73

Unabhängig davon hätte jedoch der IGH aus seiner rechtlichen Bewertung heraus ohne weiteres einstweilige Anordnungen in Bezug auf den Konflikt treffen können. Diese hätten zwar ggf. im Gegensatz zu den Maßnahmen des SR gestanden, wären aber deswegen nicht per se rechtswidrig gewesen. Wie die abweichende Auffassung des Richters *Bedjaoui* (Algerien)⁴⁸ zu der Entscheidung des IGH zeigt, ist aber auch eine solche Konsequenz ebenfalls nicht zwingend gewesen. Der IGH hätte in jedem Fall im Wege der einstweiligen Anordnung mit rechtsverbindlicher Wirkung seinen Beitrag zur Deeskalation des Konflikts leisten können. So aber hat er es vorgezogen, von seinen Kompetenzen keinen Gebrauch zu machen und sich statt dessen dem zweifelhaften Vorgehen des SR zu beugen.

3. UN-Gewaltenteilung? – Eine Schlußbetrachtung

Eine »Gewaltenteilung« innerhalb der UNO, nach dem Vorbild und in dem Verständnis, wie es sich in innerstaatlichen bürgerlichen Verfassungen herausgebildet hat und deren Grundsätze nicht selten auf die internationalen Beziehungen zu übertragen versucht werden, gibt es nicht.⁴⁹ Im Vordergrund des Interesses der Gründungs»völker« (Präambel) der Vereinten Nationen stand das Bedürfnis nach einem wirksamen kollektiven System von Sicherheit durch Kooperation, das besser in der Lage sein würde, »künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren« (Präambel), als der schwache Völkerbund. Auch innerhalb der UN-Charta wird dieses Ziel eher mit der Zusammenarbeit der einzelnen UN-Hauptorgane zu erreichen versucht (vgl. u. a. Art. 4 II, 6, 10, 24 III, 60, 65, 94 II) als mit ihrer strikten gegenseitigen Kontrolle, die in der Charta allenfalls »sanft« angedeutet ist (Art. 12, 15, 36 III). Dies beruht auf der – bei Gründung der UNO noch gegenwärtigen – wohlverstandenen Einsicht, daß die Kooperation der Staaten in politischer Verantwortung eher den Schlüssel zu einem erfolgreichen Agieren der Weltorganisation darstellt als die formale Trennung ihrer Organe. Dennoch fanden auch in den Gründungsvertrag der UNO (UN-Charta), ähnlich wie schon in die Satzung des Völkerbundes, grundsätzliche Vorstellungen von einer minimalen »Funktionentrennung« und »demokratischer« Legitimation Eingang, die sich in der Generalversammlung und der Existenz eines »unabhängigen« Internationalen Gerichtshofes niederschlugen und in denen jedem Mitglied ausnahmslos das gleiche (Stimm-)Gewicht zukommen sollte (»one man, one vote«). Die zentrale Ausnahme bildet hier der Sicherheitsrat, dessen fünf ständige Mitglieder durch das ihnen eingeräumte Vetorecht gleichzeitig aus dem Kontrollsysteem der UNO herausgenommen wurden.

An diesem Punkt zeigt sich die ganze Dimension der Lockerbie-Affäre: Während die USA in der Weltöffentlichkeit von »Neuer Weltordnung« und der »Herrschaft des

⁴⁷ 1971: »Article 25 ... applies to the decisions of the Security Council adopted in accordance with the Charter«; ICJ-Reports 1971, S. 53.

⁴⁸ Die Frage konnte in der Zukunft noch an Bedeutung gewinnen und zur Wiedergeburt der Doktrin von den »Implied Powers« im Bezug auf die Kompetenzen des Sicherheitsrates führen, mit der zu begründen versucht wurde, daß dem SR aus seiner Aufgabe heraus auch alle zur Wahrnehmung dieser Aufgabe erforderlichen Kompetenzen zustanden, vgl. dazu *Krokel* (Fn. 34), S. 42 ff., 44.

⁴⁹ ICJ-Reports 1992, S. 33 ff.

⁴⁹ Daß dieser Ansatz zumindest theoretisch auch auf realen sozialökonomischen Gemeinsamkeiten innerhalb der (bürgerlichen) »Weltgesellschaft« fußt, dokumentiert *Knieper*, Nationale Souveränität – Versuch über Anfang und Ende einer Weltordnung, Frankfurt/Main 1991, S. 163 ff., sehr anschaulich, der, gleichsam konsequent zuende gedacht, dann auch die Maximen des (deutschen) Landerfinanzausgleichs auf die internationalen Beziehungen übertragen sehen möchte.

Rechts« reden, damit aber ihre Hegemonie – im von ihnen dominierten SR einerseits sowie die des SR im UN-System andererseits – meinen und praktizieren, entpuppen sich die anderen UN-Organe als potentielle Träger der ursprünglichen »UN-Idee«. Nicht selten wird heute bereits die UNO mit dem Sicherheitsrat gleichgesetzt, und selbst von liberalen Beobachtern der Ereignisse wird mittlerweile beklagt, daß der SR unter den gegebenen politischen Verhältnissen in Gefahr steht, »zu einem Steuerrad der amerikanischen Weltführungspolitik« zu verkommen.⁵⁰ Die UN-Charta, das muß allerdings zugegeben werden, bietet für diese Funktionalisierung des SR einen, wenn auch nicht unbegrenzten, formal-juristischen Spielraum. Lassen die anderen UNO-Mitgliedstaaten es jedoch weiterhin geschehen, daß seine weitreichenden Befugnisse nahezu ohne Blick auf die – zumindest minimal normierten – Befugnisnormen des geltenden Völkerrechts von politisch mächtigen Staaten benutzt werden können, so wird die UNO selbst in absehbarer Zeit kaum noch eine eigenständige Bedeutung in den internationalen Beziehungen haben. Sie würde zu einer weiteren US-Agentur auf der internationalen Ebene, an der allenfalls noch einige weitere Industriestaaten Interesse haben können.⁵¹ Die Chance, auch nur annähernd über-nationalen Interessen und Problemen eine Plattform zu bieten, wäre dann endgültig vertan. Freilich sind die Alternativen, die sich der UNO bieten, skeptisch zu beurteilen. Ein weltpolitischer Alleingang der USA, ohne die noch existente, minimale Einbindung in das UN-System, kann für die UNO ebensowenig eine Alternative darstellen wie ihre permanente Erpressung mit der Beitragskeule und anderen Mitteln.

Die Lockerbie-Affäre stellt jedoch auch für das überkommene UN-System selbst mit Vehemenz die schon spätestens seit dem zweiten Golfkrieg offensichtliche Frage nach der Bindung des SR erneut. Ist er eine Art Über-Organ, das sich beliebig über die Charta der Vereinten Nationen erheben und nach eigenem Ermessen in der Weltgeschichte agieren darf? Oder gibt es auch für ihn einen verbindlichen (Rechts-) Rahmen, an dem er sich in seinen Handlungen zu orientieren hat? Allein aus seiner »Hauptverantwortlichkeit« kann jedenfalls keine Blanko-Ermächtigung hergeleitet werden.

Die z.T. gravierenden Maßnahmen, die der SR nach den Kap. VI und VII zu ergreifen befugt ist, verlangen jedenfalls vom SR eine deutlich höhere Rechenschaftspflicht über das Vorliegen der Voraussetzungen für seine Handlungen als dieser bisher bereit war, gegenüber der Weltöffentlichkeit zuzugestehen.

Der IGH könnte hier, auch unterhalb des Anscheins, ein »Weltverfassungsgericht« zu sein, Gegenakzente setzen – und sei es um den Preis einer offenen Differenz zum SR. Gleichzeitig könnte er damit einen Beitrag leisten, das vielzitierte internationale Recht gegenüber den Vorverurteilungen der internationalen Meinungsmonopole zu stärken, mag dies auch unpopulär sein. In jedem Fall aber liegt es an ihm, eine offensichtliche Rechtslage als solche kenntlich zu machen und Völkerrechtsverletzungen konsequent als solche zu benennen – gleich ob für sie ein UNO-Mitgliedstaat oder ein UN-Organ verantwortlich ist. Auch in der Geschichte der bürgerlichen Gesellschaft stellte die Gewaltenteilung jedenfalls einen Fortschritt gegenüber der Willkür des Alleinherrschers dar.

Nicht zuletzt sollte darin ein wesentliches Anliegen der UN-Politik einer neu entstandenen Großmacht liegen, die nicht nur in militärischer Hinsicht über ihre gewachsene internationale Verantwortung nachdenken will.

⁵⁰ Siehe *Czempiel*, Der Sicherheitsrat – Ruine einer vergangenen Welt?, in: Vereinte Nationen 1/92, S. 5.

⁵¹ Siehe dazu u. a. auch *Statz*, Nachkriegszeit: Vereinte Nationen zwischen ziviler und militärischer Weltordnung, in: Vereinte Nationen 4/1991, S. 129.