

Literaturhinweis

Fink, Udo: Kollektive Friedenssicherung. Kapitel VII UN-Charta in der Praxis des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Frankfurt am Main etc.: Peter Lang (Kölner Schriften zu Recht und Staat, Bd. 3) 1999
1036 S. (in zwei Teilbänden), 148,- DM

Noch immer ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in Deutschland – in deutlichem Gegensatz zur Lage etwa in den USA oder in Großbritannien – weithin ein »unbekanntes Wesen«. Die späte, erst 1973 erfolgte Aufnahme in die UN und die Tatsache, daß seither die Bundesrepublik Deutschland nur drei jeweils zweijährige Amtsperioden als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat absolvierte, mögen Gründe dafür sein, daß es hierzulande weiterhin Nachholbedarf an wissenschaftlich fundierter Auseinandersetzung mit dem politisch bedeutendsten Hauptorgan der Vereinten Nationen gibt.

Um so mehr verdient daher Beachtung, wenn nunmehr mit der Habilitationsschrift von Udo Fink eine Arbeit vorgelegt wird, welche die Praxis des laut Charta mit der »Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« betrauten UN-Organs bei der politisch zentralen Frage von Zwangsmaßnahmen gegen Staaten analysiert, die für eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens verantwortlich sind. Die Untersuchung erfaßt den gesamten Zeitraum von der Gründung der Weltorganisation bis zum Oktober 1995.

Um es vorweg zu sagen: Dem Verfasser ist mit dieser ungemein gründlichen Untersuchung ein großer, ja großartiger Wurf gelungen. Klarheit bei methodischem Ansatz, Gliederung und Darstellung, eine staunenswerte Arbeitsleistung bei der Auswertung einer ungeheuren Menge von Quellendokumenten und Literatur, schließlich eine treffsichere Analyse der insoweit relevanten Rechtsfragen der Charta – dies alles führt dazu, daß die fast enzyklopädische Arbeit Finks gute Aussichten haben sollte, sich neben den großen deutschen UN-Standardwerken wie dem von Bruno Simma vorgelegten Charta-Kommentar oder dem von Rüdiger Wolfrum herausgegebenen »Handbuch« einen eigenständigen Platz zu sichern.

Im Zentrum der Arbeit steht die Problematik, wann nach der sich immer wieder wandelnden und weiter differenzierten Praxis des Sicherheitsrats eine Bedrohung oder ein Bruch des Weltfriedens im Sinne des Artikels 39 der Charta vorliegt und welche konkreten Maßnahmen daraufhin angeordnet werden können. Diese Fragestellung wird in dem einführenden ersten Kapitel präzise umrissen. Bereits hier verdeutlicht der Autor seine – auch von anderen vertretene – Grundannahme, daß in der bisherigen Tätigkeit des Sicherheitsrats zwei Phasen erkennbar sind: zunächst die Zeit des Ost-West-

Konflikts mit ihrer partiellen Lähmung des Rates, danach die Ära eines grundsätzlich funktionsfähigen Rates, der seine Möglichkeiten nach der Charta ausschöpft. Es folgt in 19 Kapiteln die Erörterung von Konflikten und Spannungssituationen, in denen sich für den Rat die Frage einer Friedensbedrohung nach Art. 39 stellte, woraufhin er häufig, aber keineswegs immer Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII beschloß (Aserbaidschan 1946; Spanien 1946/47; Indonesien 1946-50; Griechenland 1946/47; Palästina 1948/49; Berlin 1948/49; Korea 1950/51; Suez-Krise 1956/57; ehemaliger Belgisch-Kongo 1960-63; Südrhodesien 1965/66; Zypern 1974; Südafrika 1977; Falkland-Konflikt 1982; Iran-Irak 1980-90; Irak-Kuwait 1990/91; ehemaliges Jugoslawien 1991-95; Somalia 1992; Rwanda 1993/94; Haiti 1993/94). Auf dieser derart umfassend aufbereiteten Grundlage schließt der Verfasser sein Werk mit einer überaus gründlichen vergleichenden völkerrechtlichen Analyse ab.

Dieser methodische Ansatz führt dazu, daß dem an der Praxis des Sicherheitsrats interessierten Beobachter eine Art doppelter Auswertung – auf zwei aufeinander aufbauenden Ebenen – geboten wird. Zunächst werden der jeweilige Einzelkonflikt nach dem im Antrag an den Sicherheitsrat formulierten Streitgegenstand, seine Vorgeschichte und der Sachverhalt, schließlich ein rechtliches Fazit und eine sehr knappe Zusammenfassung präsentiert. In dem abschließenden Kapitel XXI folgt als Krönung eine vergleichende völkerrechtliche Gesamtschau, die dankenswerterweise zusätzlich auch noch in englischer Sprache wiedergegeben wird. Diese läßt insbesondere deutlich werden, daß der Sicherheitsrat seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bei der Feststellung von Friedensbedrohungen im Sinne von Art. 39 viel weiter gegangen ist als zuvor.

Es ist nicht möglich, die differenzierten Ergebnisse und Betrachtungen Finks an dieser Stelle auch nur annähernd wiederzugeben. Nur beispielhaft sei auf die Aussagen des Autors zur Stellung des Sicherheitsrats im Gefüge der Vereinten Nationen hingewiesen: Zu Recht stellt er fest, daß der Rat an sich kein authentischer Interpret der UN-Charta sein kann. Zugleich wird deutlich herausgearbeitet, daß sich dieses Organ unter maßgeblicher Einflußnahme seiner Ständigen Mitglieder immer wieder als Herr der Charta, ja als »Master of the Universe« geriert und sich auch so fühlt – was der Rezensent als Mitglied der deutschen Delegation zum Sicherheitsrat in den Jahren 1995 und 1996 bestätigen kann (siehe VN 1/1998 S. 6ff.). Mit diesem Selbstverständnis geht die in der Praxis immer wieder deutlich werdende Auffassung des Rates einher, Maßnahmen nach Kapitel VII auch mit Wirkung für und gegen Nichtmitglieder der UN treffen zu können. Wer weiß heute noch, daß diese Position – wie Fink insoweit auch rechtsgeschichtlich nachweist – bereits 1946/47 bei den Debatten des Sicherheitsrats über Franco-Spanien deutlich wurde?

Frieden im Sinne von Art. 39 ist nach dem Verständnis des Sicherheitsrats die Abwesenheit eines bewaffneten Konflikts. Der Begriff der Friedensbedrohung in Art. 39 ist vor allem nach der jüngeren Praxis weitgehend objektiviert. Ein erfolgter Verstoß gegen das Gewaltverbot nach Art. 2 Ziff. 4 ist zwar häufig vorausgegangen, muß aber nicht vorliegen. Die Friedensbedrohung setzt (nur noch) eine Drohung mit Gewalt mit einem internationalen Bezug, oft in Form von drohenden negativen Folgewirkungen auf Nachbarstaaten oder betroffene Region, voraus. Der Sicherheitsrat kann (muß jedoch keinesfalls) dabei die Schuld oder Verantwortung einer bestimmten Konfliktpartei feststellen. Entscheidend für die maßgebliche Abgrenzung der Friedensbedrohung ist weiterhin der Begriff der »inneren Angelegenheit« im Interventionsverbot gemäß Art. 2 Ziff. 7 der Charta. Zu Recht stellt der Verfasser fest, daß auch schwere Verstöße gegen die Menschenrechte und das Selbstbestimmungsrecht diese Grenze zur Friedensbedrohung nach Art. 39 nicht öffnen können, wenn nicht im Einzelfall negative internationale Folgewirkungen (spill over) hinzutreten. Eine Analyse der Art. 40 und 41 (vorläufige Maßnahmen; Zwangsmaßnahmen ohne Waffengewalt, einschließlich der Ad-hoc-Tribunale) und eine Typologie militärischer Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 runden die Untersuchung ab.

Man kann dem Verfasser nicht vorwerfen, daß er zu einem bestimmten Zeitpunkt seine Arbeit abschließen mußte, nämlich im Oktober 1995 – damit leider vor den Dayton-Verhandlungen und kurz vor der Zeit, in der es in bezug auf die Praxis des Sicherheitsrats zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII sozusagen erst richtig spannend wurde (siehe etwa die nachfolgenden Entschlüsse 1031, 1088 und so weiter). Allerdings ist es sicher auch aus Sicht des Verfassers bedauerlich, daß seine Arbeit erst mehr als drei Jahre nach ihrer Fertigstellung veröffentlicht werden konnte, was naturgemäß ihre Aktualität etwas mindert, zumal der Rat seither seine Praxis zu Kapitel VII in zahlreichen weiteren Entschlüssen fortentwickelt hat. Darüber hinaus kann man heute fragen: Befinden wir uns jetzt nach den beiden von Fink analysierten Phasen in der Praxis des Sicherheitsrats (Ost-West-Konflikt, danach volle Funktionsfähigkeit des Rates) nicht bereits in einer dritten Phase, etwa in einer US-dominierten Phase von »unipolarem Unilateralismus«, in der die Vereinigten Staaten die rechtlichen Beschränkungen der Charta und ihres Systems kollektiver Friedenssicherung abzustreifen suchen?

Vor dem aktuellen Hintergrund der Kosovo-Krise wird aus der Untersuchung Finks zugleich deutlich, daß der Sicherheitsrat bereits in seiner bisherigen Praxis immer wieder Antworten im Hinblick auf eine Friedensbedrohung nach Art. 39 und eventuelle Zwangsmaßnahmen zu fast allen Fragestellungen gegeben hat, die in der Kosovo-Krise erneut virulent wurden. So hat diese in geradezu dramatischer Weise erneut

die Frage nach der Reichweite und den Grenzen des völkerrechtlichen Interventionsverbots bei schwersten Menschenrechtsverletzungen aufgeworfen, die ihrerseits kaum abschätzbare, aber unbestreitbare internationale Folgen haben. Insoweit trägt es zur Versachlichung bei, wenn man sich vor Augen führt, daß der Sicherheitsrat mit seiner Billigung humanitärer Interventionen etwa in Somalia und Rwanda durch die Entschlüsseungen 794(1992), 814(1993) und 929(1994) selbst eine Praxis gesetzt hat, die von den UN-Mitgliedstaaten, soweit erkennbar, ak-

zeptiert wurde. Auch im Zusammenhang mit der Resolution 688(1991) zugunsten der Kurden im Südirak wurde ebenfalls ein Präzedenzfall für eine humanitäre Intervention gesetzt, der auf eine positive Reaktion der Staatengemeinschaft traf.

Udo Fink, mittlerweile Juraprofessor an der Universität Göttingen, hat mit seiner Arbeit über kollektive Friedenssicherung und die sich wandelnde, immer wieder auf neue Bedürfnisse reagierende Praxis des Sicherheitsrats einen Beitrag geleistet, dessen Ergebnisse noch lange,

auch im Hinblick auf künftig vom Rat zu behandelnde Konflikte, bedeutsam bleiben werden. Mindestens das Herzstück dieser Untersuchung, nämlich die völkerrechtliche Bewertung (Kapitel XXI, S. 853–919) könnte, ja sollte Pflichtlektüre für diejenigen sein, die sich ernsthaft mit der Praxis des Rates in diesem zentralen Bereich befassen wollen. Darüber hinaus möchte man ausrufen: Wo ist derjenige, der die Arbeit Finks für die Zeit von Oktober 1995 bis heute aktualisiert und fortschreibt?

HANS-PETER KAUL □

Dokumente der Vereinten Nationen

Ehemaliges Jugoslawien, Menschenrechte, Sierra Leone

Ehemaliges Jugoslawien

SICHERHEITSRAT – Erklärung des Präsidenten vom 14. Mai 1999 (UN-Dok. S/PRST/1999/12)

Auf der 4001. Sitzung des Sicherheitsrats am 14. Mai 1999 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Zusammenhang mit der Behandlung des Punktes ›Schreiben des Ständigen Vertreters Chinas bei den Vereinten Nationen an den Präsidenten des Sicherheitsrats, datiert vom 7. Mai 1999 (S/1999/523)‹ durch den Rat im Namen des Rates die folgende Erklärung ab:

»Der Sicherheitsrat verweist auf die Presseerklärung seines Präsidenten vom 8. Mai 1999 und bekundet seine tiefe Betroffenheit und Besorgnis über die Bombardierung der Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Jugoslawien am 7. Mai 1999, die zu schweren Personen- und Sachschäden geführt hat. Der Sicherheitsrat spricht der chinesischen Regierung und den Angehörigen der Opfer sein tiefstes Mitgefühl und seine aufrichtige Anteilnahme aus.

Der Sicherheitsrat verleiht seinem tiefen Bedauern über die Bombardierung Ausdruck und seinem großen Kummer über die Verluste an Menschenleben, die Verletzungen und die Sachschäden, die durch die Bombardierung verursacht worden sind, und nimmt davon Kenntnis, daß die Mitglieder der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) ihr Bedauern über diese Tragödie zum Ausdruck gebracht und eine Entschuldigung ausgesprochen haben. Der Rat bekräftigt eingedenk der Charta der Vereinten Nationen, daß der Grundsatz der Unverletzlichkeit des diplomatischen Personals und der diplomatischen Räumlichkeiten unter allen Umständen im Einklang mit den international akzeptierten Normen geachtet werden muß.

Der Sicherheitsrat unterstreicht die Notwendigkeit einer vollständigen und gründlichen Untersuchung der Bombardierung durch die NATO. In diesem

Zusammenhang nimmt er davon Kenntnis, daß die NATO eine Untersuchung eingeleitet hat, und erwartet deren Ergebnisse.

Der Sicherheitsrat wird mit der Angelegenheit befaßt bleiben.«

SICHERHEITSRAT – Gegenstand: Humanitäre Katastrophe im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien). – Resolution 1239(1999) vom 14. Mai 1999

Der Sicherheitsrat,

- unter Hinweis auf seine Resolutionen 1160 (1998) vom 31. März 1998, 1199(1998) vom 23. September 1998 und 1203(1998) vom 24. Oktober 1998 sowie die Erklärungen seines Präsidenten vom 24. August 1998 (S/PRST/1998/25), 19. Januar 1999 (S/PRST/1999/2) und 29. Januar 1999 (S/PRST/1999/5),
- eingedenk der Bestimmungen der Charta der Vereinten Nationen und geleitet von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, den internationalen Pakten und Übereinkünften über die Menschenrechte, dem Abkommen und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, den Genfer Abkommen von 1949 und den dazugehörigen Zusatzprotokollen von 1977 sowie anderen Rechtsakten auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts, mit dem Ausdruck seiner großen Besorgnis über die humanitäre Katastrophe, die infolge der anhaltenden Krise im Kosovo (Bundesrepublik Jugoslawien) und in dessen Umgebung stattfindet,
- zutiefst besorgt über den ungeheuren Zustrom von Kosovo-Flüchtlingen nach Albanien, in die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, nach Bosnien und Herzegowina und in andere Länder sowie über die Zunahme der Zahl der Vertriebenen innerhalb des Kosovo, in der Republik Montenegro und in anderen Teilen der Bundesrepublik Jugoslawien,

- unter Betonung der Wichtigkeit einer wirksamen Koordinierung der humanitären Hilfsmaßnahmen, die die Staaten, das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und die internationalen Organisationen unternehmen, um die Not und das Leid der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zu mildern,
- mit Interesse Kenntnis nehmend von der Absicht des Generalsekretärs, eine Mission zur Ermittlung des humanitären Bedarfs in das Kosovo und in andere Teile der Bundesrepublik Jugoslawien zu entsenden,
- in Bekräftigung der territorialen Unversehrtheit und der Souveränität aller Staaten der Region,
 1. würdigt die Anstrengungen, die die Mitgliedstaaten, das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) und andere internationale humanitäre Hilfsorganisationen unternommen haben, um den Kosovo-Flüchtlingen in Albanien, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und in Bosnien und Herzegowina die dringend benötigte Hilfe zu gewähren, und fordert sie und andere, die dazu in der Lage sind, nachdrücklich auf, Ressourcen für die Gewährung humanitärer Hilfe an die Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zur Verfügung zu stellen;
 2. bittet das UNHCR und die anderen internationalen humanitären Hilfsorganisationen, den Binnenvertriebenen im Kosovo, in der Republik Montenegro und in anderen Teilen der Bundesrepublik Jugoslawien sowie den anderen von der derzeitigen Krise betroffenen Zivilpersonen Hilfe zu gewähren;
 3. fordert, daß dem Personal der Vereinten Nationen und dem gesamten sonstigen humanitären Personal, das im Kosovo und in anderen Teilen der Bundesrepublik Jugoslawien tätig ist, Zugang gewährt wird;
 4. bekräftigt das Recht aller Flüchtlinge und Vertriebenen auf eine sichere und ehrenvolle Rückkehr in ihre Heimat;