

## Völkerrecht

Ein Studienbuch

Bearbeitet von

Begründet von Eberhard Menzel, Und fortgeführt von Knut Ipsen, Nunmehr herausgegeben von Dr. Volker Epping, und Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg, Verfasst von den Herausgebern sowie Prof. Dr. Oliver Dörr, LL.M., Prof. Dr. Stephan Holte, Prof. Dr. Stefan Oeter, LL.M., und Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze

7. Auflage 2018. Buch. XV, 1389 S. Softcover

ISBN 978 3 406 71260 9

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Europarecht , Internationales Recht, Recht des Auslands > Internationales  
Recht > Völkerrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'i' in 'shop' are three red dots of varying sizes. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

**beck-shop.de**  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Da der Heimatstaat mit dem diplomatischen Schutz zumindest auch ein eigenes Recht ausübt, kann der fragliche Staatsangehörige nicht rechtswirksam auf den diplomatischen Schutz verzichten. Daher hatten die früher in der lateinamerikanischen Praxis häufig anzutreffenden sogenannten Calvo-Klauseln insoweit keine völkerrechtliche Relevanz, als sie eine Verpflichtung ausländischer Staatsbürger enthielten, ausschließlich innerstaatliche Mittel gegen Rechtsverletzungen des Aufenthaltsstaates in Anspruch zu nehmen und nicht auf diplomatischen Schutz zurückzugreifen. Soweit lediglich ein vorheriges Ausschöpfen innerstaatlicher Abhilfemöglichkeiten gefordert wurde, entspricht dies der *local remedies rule*. 135

Das Völkerrecht verhält sich aber nicht dazu, ob und inwieweit ein Staatsbürger von seinem Heimatstaat ein Einschreiten zu seinen Gunsten verlangen kann. Ob ein Anspruch auf ein Tätigwerden im Wege des diplomatischen Schutzes besteht und wie dieser gerichtlich durchsetzbar ist, bemisst sich nach dem nationalen Recht des fraglichen Staates. In Deutschland ergibt sich ein entsprechendes Recht aus der Schutzpflichtdimension der Grundrechte, wobei dem Staat allerdings ein weites Ermessen hinsichtlich der Entscheidung zusteht, ob und wie er diplomatischen Schutz ausübt.<sup>356</sup> 136

#### IV. Die Staatsgewalt

**Schrifttum:** V. Arnauld, Souveränität als fundamentales Konzept des Völkerrechts, FW 89 (2014), 51–72; Bauer, Effektivität und Legitimität, 1996; Bleckmann, Das Souveränitätsprinzip im Völkerrecht, AVR, 23 (1985), 450–477; Geiß, Failed States: Legal Aspects and Security Implications, GYIL 47 (2004), 457–501; ders., Failed States, 2005; Herdegen, Der Wegfall der effektiven Staatsgewalt im Völkerrecht: „The Failed State“, in: Thürer/Herdegen/Hohloch, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“, BDGVR 34 (1996), 49–85; Krieger, Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, 2000; Liebach, Die unilaterale humanitäre Intervention im „zerfallenen Staat“ („failed State“), 2004; Murphy, Democratic Legitimacy and the Recognition of States and Governments, ICQL 48 (1999), 545–581; Okafor, Redefining legitimate statehood: international law and state fragmentation, 2000; Rauber, Strukturwandel als Prinzipienwandel: Theoretische, dogmatische und methodische Bausteine eines Prinzipienmodells des Völkerrechts und seiner Dynamik, 2017; Roth, Governmental Illegitimacy in International Law, 1999; Schiederemair, Effektive Herrschaftsgewalt und Rechtsfähigkeit im Völkerrecht, JA 1984, 638–641; Tetzlaff, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas, FW 74 (1999), 307–330; Thürer, Der Wegfall der effektiven Staatsgewalt: „The Failed State“, in: Thürer/Herdegen/Hohloch, Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: „The Failed State“, BDGVR 34 (1996), 9–48; ders., The „failed state“ and international law, RICR 81 (1999), 731–761; ders., „Staatenzerfall“ mit dem Schwerpunkt Afrika: Der „zerfallene Staat“, FW 74 (1999), 275–306; Uibopuu, Gedanken zu einem völkerrechtlichen Staatsbegriff, in: Schreuer (Hrsg.), Autorität und internationale Ordnung, 1979, 87–110; Verlage, Responsibility to Protect, 2009.

Die Staatsgewalt erstreckt sich auf das Staatsgebiet und das Staatsvolk. Erst sie formt aus den beiden Elementen den Staat. Sie bedeutet die Fähigkeit, eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren (*Verfassungsautonomie* = *innere Souveränität*) und nach außen selbstständig und von anderen Staaten rechtlich unabhängig im Rahmen und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln (*äußere Souveränität*). 137

##### 1. Souveränität

Die Souveränität ist eine Eigenschaft der Staatsgewalt. Als „innere“ Souveränität ist sie Verfassungsautonomie, während die „äußere“ Souveränität dadurch gekennzeichnet ist, dass der Staat allein dem Völkerrecht und keiner anderen Autorität, insbesondere 138

<sup>356</sup> BVerfGE 40, 141 (177); 55, 349 (364); Klein, in: Ress/Stein (Hrsg.), Der diplomatische Schutz im Völker- und Europarecht, 1996, 129f.; Stern, Staatsrecht III/1, 1988, 1246f.

keiner anderen staatlichen Rechtsordnung untersteht, also völkerrechtsunmittelbar ist.<sup>357</sup> Daher vermögen auch völkervertragsrechtlich übernommene Verpflichtungen, ebenso wie die Übertragung von einzelnen Hoheitsrechten auf Internationale Organisationen, die äußere Souveränität eines Staates nicht zu beeinträchtigen, sofern dieser sich nicht einseitig einem anderen Staat unterwirft. Gerade die wachsende internationale Verflechtung der Staaten vor allem auf dem wirtschaftlichen Sektor macht die Übertragung von Hoheitsrechten auf Internationale Organisationen notwendig. Solange jedoch den einzelnen Staaten die Möglichkeit verbleibt, sich einseitig von diesen Verflechtungen und der damit z. T. verbundenen Übertragung von Hoheitsrechten zu lösen, sind die einzelnen Staaten noch im Besitz ihrer äußeren Souveränität.<sup>358</sup> Die Souveränität als Eigenschaft der Staatsgewalt und nicht als zusätzliches Merkmal oder gar viertes Element der Staatseigenschaft bleibt von erheblicher Bedeutung für die Völkerrechtsbeziehungen,<sup>359</sup> auch wenn mit der Herausbildung des Typs der Supranationalen Organisation zunehmende Tendenzen zur Übertragung von Hoheitsrechten zu erkennen sind.

Unabhängig von der weiteren Frage, ob *Palästina* bereits über ein eigenes Territorium<sup>360</sup> und ein Staatsvolk verfügt, ist selbst vor dem Hintergrund des Autonomieabkommens jedenfalls der Nachweis einer effektiven und unabhängigen Staatsgewalt nicht möglich.<sup>361</sup> In Ermangelung dieses konstitutiven Elements kann Palästina der Staatscharakter trotz der bereits am 15. 11. 1988 von der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO)<sup>362</sup> erfolgten Ausrufung eines palästinensischen Staates<sup>363</sup> und seiner Anerkennung durch zahlreiche Staaten (vgl. 178) sowie Internationale Organisationen (vgl. 8)<sup>364</sup> noch nicht zuerkannt werden.<sup>365</sup> Gegenstand des Autonomieabkommens, das das *Gaza-Jericho-Abkommen* vom 4. 5. 1994<sup>366</sup> ablöste, ist lediglich die Ausweitung der bereits im Gaza-Jericho-Abkommen angelegten palästinensischen Selbstverwaltung im Westjordanland und Gaza durch eine gewählte Selbstverwaltungsbehörde, den Palästinensischen Rat. Die Autonomie ist indes lediglich begrenzt. Es werden nur die im Abkommen spezifizierten Befugnisse und Verantwortlichkeiten auf den Rat übertragen. Israel behält ausdrücklich alle nicht übertragenen Befugnisse und Verantwortlichkeiten (Art. I Nr. 1), namentlich die gesamte Zuständigkeit für die äußere Sicherheit, die Sicherheit der Israelis und der Siedlungen (Art. XII Nr. 1). Schließlich ist dem Palästinensischen Rat auch das Unterhalten auswärtiger Beziehungen untersagt (Art. IX Nr. 5). Daran hat auch das *Wye River Memorandum* vom 23. 10. 1998<sup>367</sup>, das im Wesentlichen lediglich das Autonomieabkommen neu fasste, um den ins Stocken geratenen Friedensprozess wiederzubeleben, nichts geändert. Die Ausrufung eines Palästinenserstaates, die im Gaza-Jericho-Abkommen für das Frühjahr 1999 vorgesehen war, wurde wiederholt aus politischen Gründen verschoben und schien nach dem Beginn der Al-Aksa-Intifada in naher Zukunft nicht erreichbar zu sein, auch wenn dies vom UN-Sicherheitsrat als Ziel

---

<sup>357</sup> Oeter, Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Cremer/Giegerich/Richter (Hrsg.) Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift Steinberger, 2002, 259 (276); Besson, Sovereignty, in: MPEPIL-Online.

<sup>358</sup> Oeter, in: Cremer/Giegerich/Richter (Hrsg.), 277.

<sup>359</sup> Systematisierung der unterschiedlichen Ansätze bei Rauber, 286–307.

<sup>360</sup> S. Art. XXXI Nr. 7 des Israeli-Palestinian Interim Agreement of the West Bank and the Gaza Strip (sog. Autonomieabkommen) v. 28. 9. 1995, 36 ILM (1997), 551.

<sup>361</sup> Ebenso Krieger, Das Effektivitätsprinzip im Völkerrecht, 2000, 149–161.

<sup>362</sup> S. hierzu und zum historischen Hintergrund die Ausführungen in der 3. Auflage dieses Buches, § 8, Rn. 20ff.

<sup>363</sup> EA 1989, D 42 sowie D 46.

<sup>364</sup> Im Einzelnen Breuer, Von der UNESCO in die Generalversammlung: Palästina und die Vereinten Nationen, 2013.

<sup>365</sup> Vgl. auch OVG NRW, NVwZ 1989, 790; Tabory, The legal personality of the Palestinian autonomy, in: Shapira (Hrsg.), New political entities in public and private international law, 1999, 139.

<sup>366</sup> Israel-Palestine Liberation Organization: Agreement on the Gaza Strip and the Jericho Area v. 4. 5. 1994, 33 ILM (1994), 622.

<sup>367</sup> Wye River Memorandum v. 23. 10. 1998, 37 ILM (1998), 1251.

einer zukünftigen Deeskalations- und Friedenspolitik ausdrücklich befürwortet wird.<sup>368</sup> Auch im Rahmen der israelisch-palästinensischen Verhandlungen im Jahre 2010 war jedoch der Palästinenserstaat wieder Gegenstand der Gespräche. Seit Anfang 2013 tritt infolge einer Anordnung von Präsident *Abbas* die Palästinensische Autonomiebehörde in sämtlichen offiziellen Dokumenten als „Staat Palästina“ (State of Palestine) auf. Dies allein hat für die Anerkennung einer Staatsgewalt nach außen jedoch noch keine konstitutive Wirkung.

Eine Einschränkung der Souveränität der Staaten soll sich aus dem Konzept der Schutzverantwortung (*Responsibility to Protect*) (57, 15) ergeben. Hiernach trifft jeden Staat die Verpflichtung, das Wohlergehen der ihm kraft Personal- und Gebietshoheit verpflichteten Menschen zu garantieren. Im Falle des Unvermögens oder Unwillens der politischen Führung eines Staates dieser Pflicht nachzukommen, soll – so das Konzept – die Verantwortlichkeit auf die Staatengemeinschaft, insbesondere die Vereinten Nationen übergehen. Im Mittelpunkt steht hierbei der Schutz der Bevölkerung eines Staates vor tief greifenden Verletzungen der Menschenrechte. Diese soll durch die Teilgewährleistungen einer Verantwortung zur Prävention, zur Reaktion und zum Wiederaufbau nach Konflikten sichergestellt werden.<sup>369</sup> Das Konzept wurde insbesondere von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty* entwickelt. Auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen 2005 wurde die Schutzverantwortung von einer Vielzahl von Staaten begrüßt<sup>370</sup> und fand in der Resolution 1674 im Jahre 2006 zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten erstmalige Erwähnung in einem Dokument des Sicherheitsrates.<sup>371</sup> Gleichwohl handelt es sich bei der Schutzverantwortung nicht um einen verpflichtenden Völkerrechtssatz.<sup>372</sup>

## 2. Effektivität

Das Element der Staatsgewalt und damit der Staat sind erst dann vorhanden, wenn sich die Staatsgewalt tatsächlich durchgesetzt hat (Grundsatz der Effektivität<sup>373</sup>). Der Staat muss daher aus der *ex-ante*-Perspektive eine gewisse Stabilität und Aussicht auf Dauer aufweisen. Die Rechtmäßigkeit der Staatsgewalt nach der eigenen Verfassung (*Legalität*) ist – wie die Staatenpraxis zeigt – grundsätzlich nicht maßgeblich. Ebenso wenig ist es die *Legitimität* der Staatsgewalt, d. h. ihre Ausrichtung an außerrechtlichen Grundwerten. Wie sich der Staat organisiert, ist trotz der zunehmenden Berücksichtigung der Menschenrechte für die Bestimmung der Staatseigenschaft nicht relevant. Dies ist primär eine innere Angelegenheit des Staates. Das Völkerrecht kann, seinem in Art. 2 Nr. 7 UN-Charta angesprochenen Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten der Staaten gemäß, nur die Beziehungen zwischen den Staaten unmittelbar regeln. Es muss daher die Umsetzung der völkerrechtlich eingegangenen Verpflichtungen (z. B. der Beachtung der Menschenrechte) in innerstaatliches Recht der Verantwortung der Staaten überlassen. Schon der StIGH hat im *Lotus*-Fall die

<sup>368</sup> Vgl. UN Doc. S/RES/1397 (2002) v. 12.3.2002.

<sup>369</sup> *Verlage*, Responsibility to Protect, 2009, 11 ff.; Grundlegend; *Bellamy/Dunne* (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect, 2016.

<sup>370</sup> Vgl. UN Doc. A/RES/60/1 (2005) v. 24.10.2005.

<sup>371</sup> Vgl. UN Doc. S/RES/1674 (2006) v. 28.4.2006.

<sup>372</sup> Vgl. hierzu *Verlage*, 43 ff., 361 ff.; zur Debatte s. *Bellamy/Dunne*, letztlich wird ihre völkerrechtliche Verbindlichkeit jedoch abzulehnen sein. Insbesondere vor dem Hintergrund der Folgen der 2011 erfolgten militärischen Intervention in Libyen lassen sich in der gegenwärtigen Staatenpraxis hierfür noch keine Anzeichen finden.

<sup>373</sup> Grundlegend hierzu *Krieger*.

Freiheit der Staaten von Einschränkungen ihrer Unabhängigkeit betont.<sup>374</sup> Doch ist der Grundsatz der Effektivität angesichts des in Art. 2 Nr. 4 UN-Charta niedergelegten Gewaltverbots wie auch angesichts des Selbstbestimmungsrechts der Völker relativiert, so dass ein völkerrechtswidriger Zustand (z. B. eine Annexion) durch Anerkennung, Ersitzung oder in sonstiger Weise nicht in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht gebracht werden kann (*ex iniuria ius non oritur*; vgl. im Einzelnen 31 ff.).<sup>375</sup> Insofern wird der Grundsatz der Effektivität durch das Prinzip der Völkerrechtsmäßigkeit beschränkt.<sup>376</sup>

- 141 Wie die Geschehnisse beispielsweise in Albanien, Bosnien, der Demokratischen Republik Kongo, Liberia, Ruanda, Sierra Leone und Somalia zeigen bzw. gezeigt haben, kann es vor allem durch bürgerkriegsähnliche Zustände hervorgerufenen Handlungsunfähigkeit der jeweiligen Regierung zum *Wegfall* des für die Staatseigenschaft konstitutiven Merkmals *der effektiven Staatsgewalt* kommen (sog. *failed States*). Es handelt sich dabei um Staaten, deren innere Macht- und Ordnungsstrukturen sich aufgelöst haben und welche die Fähigkeit zur Durchsetzung des Gewaltmonopols und zur Erfüllung elementarer Staatsfunktionen verloren haben; es fehlen staatliche Organe, die nach innen wie nach außen staatliche Entscheidungen treffen und effektiv durchsetzen können. Begleitet wird der Zerfall des Gewaltmonopols meist von sozialer Fragmentierung, bewaffneten inneren Auseinandersetzungen und Elementen von Chaos und Anarchie. Dieser Staatszerfall kann daher als die Abwesenheit effektiver staatlicher Institutionen, insbesondere einer Regierung und einer funktionierenden Verwaltung (interner Aspekt), und die korrelierende Unfähigkeit des Staates zur verlässlichen und effektiven Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr (externer Aspekt) gekennzeichnet werden.<sup>377</sup> Nimmt die Auflösung der administrativ-staatlichen Ordnung ein solches Ausmaß an, dass ein Wegfall effektiver Staatsgewalt im Sinne der „Drei-Elemente-Lehre“ *Jellineks* zu konstatieren ist, bezeichnet die Völkerrechtslehre das betroffene Staatsgebilde als *failed State*.<sup>378</sup> Solche vom „Staatskollaps“ bedrohte Staaten, werden in der Regel als „failing States“ bezeichnet, wenn sie noch über ein Minimum an staatlicher Autorität und politischer Ordnung verfügen.<sup>379</sup> Der Begriff des *failed* bzw. *failing State* ist allerdings wegen seines empirisch-normativen Charakters und seiner

---

<sup>374</sup> PCIJ, The Case of the S.S. „Lotus“ (France v. Turkey), Urteil v. 7. 9. 1927, PCIJ Ser. A, No. 10 (1927), 24.

<sup>375</sup> Eingehend *Krieger*, insb. 176 ff.

<sup>376</sup> Kritisch hierzu *Delbrück*, in: Dahm/Delbrück/Wolfrum, I/1, 133.

<sup>377</sup> Eingehend *Liebach*, 25 ff.; *Yannis*, State Collapse and Prospects for Political Reconstruction and Democratic Governance in Somalia, AYIL 5 (1997), 23 (27).

<sup>378</sup> Der failed state ist aber keine historisch neue Erscheinung, auch wenn er verstärkt seit Beginn der 1990er Jahre aufgetreten ist. *Thüver*, (BDGVR 34 [1996], 9 [11, 25]; FW 1999, 275 [276]) führt etwa als frühere Fälle den Libanon in den 1980er Jahren, den durch das sog. Pariser Abkommen im Jahr 1991 beendeten Parteienkrieg in Kambodscha, den seit der Staatsgründung (1960) in mehreren Phasen kaum regierbaren Kongo, das von chaotischen Machtkämpfen gekennzeichnete China der 1930er Jahre und sogar den der Entstehung des klassischen Völkerrechtssystems vorangehenden Dreißigjährigen Krieg an.

<sup>379</sup> *Helman/Ratner*, Saving Failed States, Foreign Policy 1992–1993, 3 (5); *Liebach*, 24; *Mutharika*, The Role of the United Nations Security Council in African Peace Management: Some Proposals, MichJIL 17 (1996), 537 (542). Zuweilen werden beide Begriffe allerdings synonym gebraucht, s. etwa *Kau*, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), 164, Rn. 86 sowie *Kreß*, Die Rettungsoperation der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, ZaöRV 57 (1997), 329 (334 ff.).

normativen Ambiguität abzulehnen; vorzugswürdig ist der normativ neutrale, ausschließlich empirisch-analytische Begriff des „zerfallenen Staates“.<sup>380</sup>

Trotz des Wegfalls effektiver Staatsgewalt hat sich eine einheitliche völkerrechtliche Praxis ausgebildet, welche die Staatlichkeit und Rechtspersönlichkeit „zerfallener Staaten“ als fortbestehend ansieht.<sup>381</sup> So wird weder die Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge noch die Mitgliedschaft dieser „zerfallenen Staaten“ in internationalen Organisationen in der Staatenpraxis in Frage gestellt.<sup>382</sup> Bestätigt wird die völkerrechtliche Praxis durch die im Schrifttum vorherrschende Kontinuitätslehre, nach welcher ein Staat erst dann als Völkerrechtssubjekt untergeht, wenn der Wegfall der Staatsgewalt dauerhaft und endgültig ist (zum Grundsatz größtmöglicher Kontinuität s. 205 f.). Da die Bestrebungen zur Wiederherstellung effektiver Herrschaftsmacht im „zerfallenen Staat“ in der Regel nicht als endgültig gescheitert anzusehen sind, kann in keinem der bisher als „zerfallen“ bezeichneten Staaten ein definitives Erlöschen der Staatsgewalt angenommen werden.<sup>383</sup> Es ist vielmehr davon auszugehen, dass der „zerfallene Staat“ fortbesteht, solange sich auf dem Territorium dieses Staates kein neuer Staat auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts des betreffenden Volkes gebildet hat. Der „zerfallene Staat“ ist somit trotz des Wegfalls effektiver Staatsgewalt weiterhin rechtsfähig; aufgrund des Zusammenbruchs seiner Organe fehlt ihm lediglich (vorübergehend) die Handlungsfähigkeit.<sup>384</sup> Zu konstatieren ist aber, dass die Staatengemeinschaft in diesen Fällen die Eingriffsschwelle von Art. 39 und Art. 2 Nr. 7 UN-Charta insoweit abgesenkt hat, dass ein *Einschreiten des Sicherheitsrates* in die innerstaatlichen Verhältnisse eines „zerfallenen Staates“ dann allgemein als *gerechtfertigt* angesehen wird, wenn ins-

<sup>380</sup> Eingehend hierzu *Liebach*, 20–25; Diesen Begriff verwendet auch *Thürer*, FW 1999, 275 (276); s. auch *Richardson*, „Failed States“, Self-Determination, and Preventive Diplomacy: Colonialist Nostalgia and Democratic Expectations, Temple, ICLJ 1996, 1 (14, Fn. 52).

<sup>381</sup> S. etwa *Kreß*, Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater, 1995, 283; *Liebach*, 48 ff.; *Murswiek*, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht. Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Der Staat 1996, 31 (37); *Thürer*, BDGVR 34 (1996), 9 (16); *Yannis*, State Collapse and Prospects for Political Reconstruction and Democratic Governance in Somalia, AYIL 5 (1997), 23 (29).

<sup>382</sup> So *Thürer*, Der „zerfallene Staat“ und das Völkerrecht, FW 1999, 275 (298).

<sup>383</sup> Das ist die ganz überwiegende Ansicht im Schrifttum, s. etwa *Bartl*, Die humanitäre Intervention durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen im „Failed State“, 1999, S. 81 f.; *Gordon*, Some Legal Problems with Trusteeship, CornILJ 1995, 301 (336); *Herdegen*, Der Wegfall der effektiven Staatsgewalt im Völkerrecht, BDGVR 34 (1996), 49 (50); *ders.*, § 8, Rn. 35; *Hobe*, 102 f.; *Liebach*, 58 f.; *Schöbener*, Schutz der Menschenrechte mit militärischer Gewalt: die humanitäre Intervention zwischen Völkerrecht und internationaler Politik, ZfP 2000, 293 (302); *Thürer* (350), Der Wegfall der effektiven Staatsgewalt im Völkerrecht, BDGVR 34 (1996), 9; *ders.*, Der „zerfallene Staat“ und das Völkerrecht, FW 1999, 275 (278). Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt *Murswiek*, Offensives und defensives Selbstbestimmungsrecht. Zum Subjekt des Selbstbestimmungsrechts der Völker, Der Staat 1996, 31, der die Staatlichkeit des „zerfallenen Staates“ allerdings fingiert. Nur ganz vereinzelt wird vertreten, dass zerfallene Staaten ihre Staatsqualität verlieren und als Völkerrechtssubjekte untergehen: *Baldus*, Extraterritoriale Interventionen der Bundeswehr zur Rettung von fremden und deutschen Staatsangehörigen, in: Erberich, u. a. (Hrsg.), Frieden und Recht, 1998, 259 (270); *Cooper*, Gibt es eine neue Welt-Ordnung?, EA 1993, 507 (508 f.); *van Eijk*, The United Nations and the Reconstruction of Collapsed States in Africa, AJICL 5 (1997), 573 (588).

<sup>384</sup> Eingehend *Liebach*, 25–60; sowie die Beiträge von *Thürer* und *Herdegen*, BDGVR 34 (1996), 9 bzw. 49.

besondere gravierende systematische Menschenrechtsverletzungen zu verzeichnen sind.<sup>385</sup>

- 143 Im Gegensatz dazu ist die *unilaterale humanitäre Intervention* beim Wegfall effektiver Staatsgewalt nach geltendem Völkerrecht unzulässig:<sup>386</sup> Die unilaterale humanitäre Intervention wird vom Wortlaut des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta erfasst, weil der „zerfallene Staat“ weiterhin ein Staat im Sinne der Vorschrift ist. Die humanitäre Intervention richtet sich auch gegen die territoriale Integrität und die politische Unabhängigkeit des jeweiligen Staates, da der Schutz elementarer Menschenrechte beim Ausfall der Staatlichkeit nur gelingen kann, wenn die intervenierenden Staaten für einen nicht unerheblichen Zeitraum das Gewaltmonopol auf dem Territorium des Zielstaates ausüben. Der „zerfallene Staat“ ist daher von fremder Staatsgewalt nicht mehr frei und im Kernbereich seiner politischen Unabhängigkeit berührt. Das Gewaltverbot kann im Falle der humanitären Intervention beim Wegfall effektiver Staatsgewalt auch nicht teleologisch reduziert werden.<sup>387</sup> Das Fehlen rational organisierter Großverbände des „zerfallenen Staates“ lässt zwar einen klassischen Krieg zwischen diesem und dem intervenierenden Staat unwahrscheinlich erscheinen. Dennoch kann die humanitäre Intervention im „zerfallenen Staat“ auf die (sicherheits-)politischen Interessen von benachbarten, regionalen oder auch fern abliegenden Staaten ungünstigen Einfluss nehmen. Konflikte zwischen den intervenierenden Staaten und dritten Staaten und eine daraus resultierende Gefährdung des Friedens können daher nicht ausgeschlossen werden.<sup>388</sup> Die unilaterale humanitäre Intervention im „zerfallenen Staat“ ist auch nicht gewohnheitsrechtlich gerechtfertigt.<sup>389</sup> Mit der ECOWAS-Intervention in Liberia (1990) gibt es bisher nur einen entsprechenden Präzedenzfall, so dass es mangels wiederholter Übung bereits an dem objektiven Element des Gewohnheitsrechts

---

<sup>385</sup> Ebenso *Thürer*, der ebenfalls eine schwer wiegende Missachtung des Gebots der demokratischen Regierungsform als Rechtfertigungsgrund qualifiziert; dem folgend *Kau*, in: Vitzthum/Proelß (Hrsg.), 164, Rn. 86.

<sup>386</sup> Ausführlich zu dieser Frage *Liebach*, 69 ff.

<sup>387</sup> So aber *Herdegens*, BDGVR 34 (1996), 49 (60f.); *ders.*, § 34, Rn. 10. Die Frage, ob ein Staatsgebiet ohne effektive Herrschaftsmacht überhaupt noch den Schutz des völkerrechtlichen Gewaltverbotes genießt, wurde auch schon früher aufgeworfen, s. *Friedländer*, Retaliation as an Anti-Terrorist Weapon: The Israeli Lebanon Incursion and International Law, *IsrYBHR* 8 (1978), 63 (76); *Heintzen*, Das staatliche Gewaltmonopol als Strukturelement des Völkerrechts, *Der Staat* 1986, 17 (33); *Tomuschat*, Gewalt und Gewaltverbot als Bestimmungsfaktoren der Weltordnung, *EA* 1981, 325 (332). Der Ansatz *Herdegens* ist im Schrifttum fast einhellig auf Ablehnung gestoßen, s. *Byers*, Terrorism, the Use of Force, and International Law after 11 September, *ICLQ* 51 (2002), 401 (404); *Hilpold*, Sezession und humanitäre Intervention – völkerrechtliche Instrumente zur Bewältigung innerstaatlicher Konflikte?, *ZÖR* 54 (1999), 529 (571); *Freiherr von Lersner*, Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger, *HuV-I* 12 (1999), 156 (161); *Nolte*, Eingreifen auf Einladung, 1999, 14; *Schöbener*, Schutz der Menschenrechte mit militärischer Gewalt: die humanitäre Intervention zwischen Völkerrecht und internationaler Politik, *ZfP* 2000, 293 (301 ff.). Siehe auch die fast durchgängig ablehnenden Diskussionsbeiträge auf der 24. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht in Leipzig im April 1995, *BDGVR* 34 (1996), 135 ff.

<sup>388</sup> So *Liebach*, 155 f.

<sup>389</sup> Ausführliche Darstellung und Analyse der Interventionspraxis bei *Liebach*, 170–214. A. A.: *Greenwood*, Gibt es ein Recht auf humanitäre Intervention?, *EA* 1993, 93 (105); *ders.*, Is There a Right of Humanitarian Intervention?, *The World Today* 1993, 34 (40), *Levitt*, Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: The Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone, *TempleCLJ* 12 (1998), 333 (336f., 351).

fehlt.<sup>390</sup> Im Gegensatz zur Intervention der NATO im Kosovo hat das Vorgehen von ECOWAS zwar die allgemeine Zustimmung der Staatenwelt und die nachträgliche Billigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen gefunden. Es wäre allerdings vorschnell, allein aufgrund der internationalen Reaktion in diesem einen Fall auf die allgemeine völkerrechtliche Anerkennung der unilateralen humanitären Intervention beim Wegfall der Staatsgewalt zu schließen.<sup>391</sup> In der positiven Reaktion ist vielmehr nur ein Schritt hin zur Anerkennung eines Rechts auf humanitäre Intervention im Sinne einer völkerrechtlichen Norm in *statu nascendi* zu sehen.<sup>392</sup> Schließlich ist auch eine Rechtfertigung der humanitären Intervention im „zerfallenen Staat“ auf der Grundlage allgemeiner Rechtsgrundsätze im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut abzulehnen. Das völkerrechtliche Gewaltverbot kann als *ius cogens*-Norm nur durch eine spätere Norm derselben zwingenden Rechtsnatur geändert werden.<sup>393</sup>

Bisher ist im Schrifttum nicht abschließend diskutiert worden, ob beim Wegfall der Staatsgewalt im Aufenthaltsstaat ein neues, vom Selbstverteidigungsrecht unabhängiges Recht auf Rettung eigener Staatsangehöriger besteht.<sup>394</sup> Es finden sich neben dem *Albanien-Fall* einige andere Beispiele seit dem Jahre 1991, in denen die Rettung eigener Staatsangehöriger das Ziel einer militärisch begrenzten einzelstaatlichen Aktion in sog. failed states gewesen ist.<sup>395</sup> Die Feststellung einer hinreichenden Staatenpraxis zur Feststellung eines gewohnheitsrechtlich geltenden Rechts auf Rettung in diesen Situationen ist schwierig, da in den meisten dieser Fälle die Militäraktionen auf Aufforderung, mit der Zustimmung der innerstaatlichen Konfliktparteien erfolgten oder keine Vertretungsautorität der kämpfenden Parteien erkennbar war. Es fehlt deshalb nach wie vor an ausdrücklichen zustimmenden Stellungnahmen einer hinreichenden Zahl unbeteiligter Staaten; es fehlt aber auch an ausdrücklichen Protesten. In den beschriebenen Fallkonstellationen nähert sich die Staatengemeinschaft deshalb einer Akzeptanz des militärischen Eingreifens.

### 3. Neutrale Staaten

**Schrifttum:** *Beck*, Die Internationalisierung von Territorien, 1962; *Gehler/Steininger*, Die Neutralen und die Europäische Union, 2000; *Gehler*, Small and Neutral states, JEIH 7 (2001), 5–9; *Gintber*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975; *Heintschel von Heinegg*, Benevolent Third States in International Armed Conflicts: the Myth of the Irrelevance of the Law of Neutrality, in: Schmitt/Pejic (Hrsg.) International Law and Armed Conflict: Exploring the Faultlines, 2007, 543–568; *Oeter*, Neutralität und Waffenhandel, 1992; *U. Pieper*, Neutralität von Staaten, 1997; *Schindler*, Vereinbarkeit von EG-Mitgliedschaft und Neu-

<sup>390</sup> Zu einem anderen Ergebnis kann man – wie beispielsweise *Levitt*, *ibid.*, 351 – nur dann kommen, wenn man die spontane Entstehung gewohnheitsrechtlicher Normen anerkennt; s. hierzu **19**, 13. Zur Intervention der ECOWAS in Gambia 2016/17 und zur Frage der Zulässigkeit einer „pro-demokratischen Intervention“ *Brunner*, „Restore Democracy“: Völkerrechtliche Fragen der militärischen Beendigung der Verfassungskrise in Gambia, AVR 56 (2018), 34–70.

<sup>391</sup> Ebenso *Liebach*, 213 ff.

<sup>392</sup> In diesem Sinne auch *Kreß*, Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater, 1995, 283 (335); *Liebach*, 214; *Rodley*, Collective intervention to protect human rights and civilian populations: the legal framework, in: ders. (Hrsg.), To Loose the Bands of Wickedness, 1992, 14 (24); zurückhaltend auch *Nolte*, Eingreifen auf Einladung, 1999, 418.

<sup>393</sup> Ausführlich *Liebach*, 224 ff.

<sup>394</sup> So noch vorsichtig *Kreß*, Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater, 1995, 283 (339).

<sup>395</sup> Sierra Leone, AdG 1997, 42053; Zaïre, AdG 1993, 37546.



tralität, EuZW 1991, 139–149; *Stadlmeier*, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, 1991; *Timoco*, Völkerrechtliche Grundlagen dauernder Neutralität, 1989.

- 145 Neutralität bedeutet die Nichtteilnahme eines Staates an einem Konflikt zwischen anderen Krieg führenden Staaten (s. 66). Von dieser Neutralität im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts ist die dauernde Neutralität zu unterscheiden. Sie geht über die vorgenannte Neutralitätsverpflichtung hinaus und umfasst die in unterschiedlicher Form gegenüber anderen Staaten völkerrechtlich verbindlich abgegebene Verpflichtung, sich grundsätzlich, d. h. in Friedens- und in Kriegszeiten, jeglicher Beteiligung an sicherheitspolitischen Zusammenschlüssen zu enthalten. Davon zu unterscheiden ist die Neutralisierung, die durch die unfreiwillige Auferlegung des dauernden Neutralitätsstatus gekennzeichnet ist.
- 146 Inwiefern die Neutralitätsverpflichtungen auch die *Abstinenz von wirtschaftlichen Zusammenschlüssen* erfordert, ist, wie der Beitritt der neutralen Staaten Finnland, Malta, Irland, Österreich, Schweden und Zypern zur EU aufzeigt, noch nicht abschließend geklärt.<sup>396</sup> Gerade die im EU-Vertrag niedergelegte Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Art. 42 ff. EUV) dürfte insbesondere für die dauernd neutralen Staaten auch durch einen beim Beitritt erklärten Neutralitätsvorbehalt kaum mit dem überkommenen Neutralitätsverständnis zu vereinbaren sein.<sup>397</sup> Dies wird besonders deutlich an der in der Schlussakte zum EU-Beitrittsvertrag enthaltenen Gemeinsamen Erklärung Nr. 1 zur GASP der EU a. F., die die Verpflichtung Österreichs ausdrückt, „sich in vollem Umfang aktiv an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, so wie sie im Vertrag über die Europäische Union definiert ist, zu beteiligen“ und „alle Ziele des Vertrags; die Bestimmungen in Titel V des Vertrags und die ihm beigefügten Erklärungen vollständig und vorbehaltlos [zu] übernehmen.“ Diese Verpflichtung machte im Zuge der Anpassung der österreichischen Verfassungsrechtslage an die Mitgliedschaft in der EU die Einfügung eines neuen Art. 23 f. Abs. 1 in das österreichische Bundesverfassungsgesetz notwendig<sup>398</sup>, der in klarer Einschränkung des bisherigen Neutralitätsverständnisses die Möglichkeit der Teilnahme an Wirtschaftsembargos auf Grund von Beschlüssen der zuständigen Organe der EU eröffnet. Im Übrigen geht Österreich nunmehr davon aus, dass die mitgliedschaftlichen Verpflichtungen aus der UN-Charta den Verpflichtungen aus der dauernden Neutralität vorzugehen haben. Nur so war auch die aktive Beteiligung Österreichs an Wirtschaftssanktionen der Vereinten Nationen sowie die Unterstützung militärischer Aktionen durch die Einräumung von Überflug- und Durchfuhrrechten für militärische Güter während des zweiten Golfkrieges (Irak/Kuwait) und des Konflikts auf dem Staatsgebiet des ehemaligen Jugoslawiens zu rechtfertigen.<sup>399</sup> Ein Wandel im Verständnis der Neutralitätsverpflichtung zeichnet sich aber auch in anderen Staaten ab, wie z. B. die erstmalige Beteiligung schwedischer und finnischer Einheiten unter dem Kommando der amerikanischen 1. Panzerdivision im Raum Tuzla als Teil der Bosnien-Friedenstruppe unter NATO-Kommando (und nicht nur als Teil der UN-Friedenstruppe) zeigt. Um den bestehenden Widerspruch aufzulösen, sind daher neutrale Staaten wie Schweden und Österreich dazu übergegangen, sich nicht mehr als „neutral“, sondern als „allianzfrei“

---

<sup>396</sup> Vgl. *Stadlmeier*, 268 ff.; *Griller*, Wird Österreich das dreizehnte EG-Mitglied?, EuZW 1991, 679.

<sup>397</sup> Vgl. aber die österreichische Position, EuZW 1993, 303.

<sup>398</sup> ÖBGBl. 1994, 7301.

<sup>399</sup> S. *Droutsas*, Die GASP und Österreichs Neutralität, EuZW 1996, 609.